

Université de Lyon-II  
Professeur J.-P. Gutton  
DEA/histoire religieuse

Septembre 1994

Thierry Christ

**PAUVRETE, MENDICITE ET ASSISTANCE PUBLIQUE  
DANS LE CANTON DE NEUCHÂTEL:  
de l'interdiction de la mendicité à la réglementation de  
l'assistance publique**

**La législation relative à l'assistance publique dans le canton de  
Neuchâtel (1773-1889)**

Thierry Christ

**PAUVRETE, MENDICITE ET ASSISTANCE PUBLIQUE DANS LE CANTON DE NEUCHÂTEL: de l'interdiction de la mendicité à la réglementation de l'assistance publique. La législation relative à l'assistance publique dans le canton de Neuchâtel (1773-1889)**

Etude présentée en octobre 1994 comme mémoire de DEA à l'Université de Lyon II, sous la direction du Professeur J.-P. Gutton. Les recherches ont pu être réalisées grâce à une bourse accordée pour l'année universitaire 1993-1994 par la Commission du F.N.R.S de l'Université de Neuchâtel. Il a été tiré six exemplaires de ce mémoire. Adresse de l'auteur: Thierry Christ-Rue de la Gare 15-2034 Peseux-Suisse.

### Remerciements

Nos remerciements s'adressent à toutes les personnes sans qui nous n'aurions jamais eu la possibilité matérielle et institutionnelle de réaliser ce travail. Nous tenons tout particulièrement à remercier ici Monsieur le Professeur Rémy Scheurer, dont la disponibilité et la bienveillance ont rendu possible notre séjour français. Notre gratitude va également à l'Institut d'histoire de l'Université de Neuchâtel, qui, informellement et sans complications administratives, a mis à notre disposition ses infrastructures.

Il y aurait aussi à louer ici Celle sans qui rien n'aurait été, si le lieu s'y prêtait.

## Introduction

### I. PROBLEMATIQUE

Le canton de Neuchâtel<sup>1</sup>, Principauté prussienne dès 1707, passé sous domination française en 1806, redevenu Principauté prussienne et intégré dans la Confédération suisse en 1814, puis "République et canton" suisse à part entière, sans plus aucun lien avec la Prusse après 1848, connaît ainsi, du début du 18<sup>e</sup> siècle à la fin du siècle dernier, quatre régimes politiques. Principauté prussienne, possession d'un fidèle de Napoléon, le maréchal Berthier, ou canton suisse, Neuchâtel, sous le régime prussien et en régime démocratique, se gouverne, en matière de politique intérieure et d'administration, de législation même, presque entièrement souverainement. Le canton-principauté forme un espace politique cohérent et pertinent pour la recherche historique, indépendamment de son faible poids démographique dans l'espace politique helvétique et européen<sup>2</sup>.

Nous proposons, dans le présent travail, une étude de la politique du pouvoir central et de la législation neuchâteloise en matière d'assistance publique et de lutte contre la mendicité aux 18<sup>e</sup> et 19<sup>e</sup> siècles.

#### A. Bornes chronologiques et conceptualisation

Les bornes chronologiques choisies (1773 et 1889), indépendamment d'une évidente fonction de cadre d'exposition des résultats obtenus, possèdent néanmoins une raison d'être à la fois intrinsèque et emblématique.

1773 est la date d'un mandement du gouvernement de la Principauté, le *Conseil d'Etat*, interdisant la mendicité et ordonnant aux communes d'assister leurs ressortissants. Bien que les dispositions du texte reprennent largement le contenu d'ordonnances antérieures et que 1773 ne soit, ainsi, en rien la date de l'adoption d'une réforme du système de l'assistance qui marquerait le début d'une période historique nouvelle, le mandement, contrairement aux textes précédents pourtant semblables, bien qu'il n'ait pas eu plus de succès que ces derniers dans la lutte contre la mendicité, fit date. Il sera considéré, au début du siècle suivant, comme le texte consacrant le principe de l'assistance des pauvres par leur commune d'origine, indépendamment de leur lieu de domicile.

1889 marque, contrairement à 1773, un changement décisif dans l'organisation de l'assistance communale: une "Loi sur l'assistance publique et sur la protection de l'enfance malheureuse" de mars 1889, consécutive à une modification de la Constitution cantonale intervenue en mai 1887 et à une "Loi sur les communes adoptée en mars 1888, consacre et organise la mise en oeuvre d'un système entièrement nouveau: l'assistance des pauvres par la commune de domicile. Le principe pluri-séculaire de l'assistance par la commune d'origine disparaît avec les lois de 1888 et 1889. Borner chronologiquement notre travail à cette date nous semble ainsi justifié.

Formellement, notre travail pourrait relever de l'histoire du droit: il s'agira, en effet, d'établir, pour le grand siècle que nous considérons, quels furent les lois, les règlements cantonaux, les ordonnances gouvernementales relatives à la lutte contre la mendicité et à l'assistance publique. La rupture de 1888-1889 doit être replacée dans une continuité historique; il doit en être rendu compte.

Notre étude est également tout à la fois d'histoire politique et administrative, et le point de vue adopté est celui du pouvoir central: le gouvernement, les autorités législatives cantonales qui, dès le début du

---

<sup>1</sup>Pour une première approche de l'histoire du canton de Neuchâtel, l'on peut désormais se référer aux trois tomes de *L'histoire du Pays de Neuchâtel*, Hauterive, Attinger, 1989-1993, ainsi qu'à la *Bibliographie neuchâteloise*, Hauterive, Attinger, 1990.

<sup>2</sup>35 000 habitants en 1773, 46 000 en 1800, 70 000 en 1850 et 108 000 en 1888.



second régime prussien, se succèdent.

Le champ de la recherche est ainsi sévèrement limité: il ne s'agit pas à proprement parler d'étudier l'assistance publique telle qu'elle a fonctionné au niveau des communes ou de la bienfaisance privée.

De la même façon, la définition de notre sujet exclut toute étude de la pauvreté elle-même: il ne s'agit pas d'établir, sur la base d'exemples, qui sont les pauvres et/ou les assistés, quelles sont les "causes" de la pauvreté, comment les organismes communaux ou les sociétés de bienfaisance privée assistent leurs pauvres.

La pauvreté représente, conceptuellement, la réalité première, le manque par rapport auquel deux réponses sont envisageables: l'assistance et/ou la mendicité. Celles-ci sont ainsi à la fois de l'ordre de la manifestation et de la solution. Le pauvre peut soit mendier soit être assisté; le pouvoir central peut traiter politiquement ou administrativement le phénomène en agissant soit à l'égard de la mendicité, soit à l'égard de l'assistance.

Il s'agit dans notre travail d'examiner comment se sont articulées l'une par rapport à l'autre, l'une contre l'autre, les deux modalités, à la fois complémentaires et concurrentielles, a priori possibles de la gestion du problème que sont la mendicité (laisser les pauvres mendier) et l'assistance, conçue souvent comme un moyen de faire disparaître cette manifestation trop visible de la pauvreté qu'était la mendicité.

### **B. Problématique dérivée (1): de l'Etat coutumier à l'Etat légiférant**

L'ordre de présentation des résultats est essentiellement chronologique.

Un premier chapitre traite de la période 1773 à 1814. L'analyse est concentrée sur l'étude de la politique du Conseil d'Etat relative à la mendicité et l'assistance publique.

Le chapitre deuxième traite, essentiellement pour les années 1800 à 1815, des activités de ce que nous avons appelé le "secteur para-gouvernemental", c'est-à-dire de deux sociétés, la Société du Jeudi et la Société d'émulation patriotique, formellement distinctes du Conseil d'Etat, mais qui, par leur recrutement, par la nature de leurs activités également, sont très proches du gouvernement de la Principauté.

Un troisième chapitre traite des années 1815 à 1848, soit de la période que l'historiographie neuchâteloise connaît sous le nom de "second régime prussien". Deux autorités, désormais, existent dans l'Etat: le gouvernement d'une part, un législatif d'autre part (les *Audiences-Générales*, puis le *Corps législatif*). En raison de la répartition des compétences respectives de ces deux autorités, il est nécessaire de prendre en considération les actes de l'une et de l'autre.

Un quatrième et dernier chapitre, enfin, concerne les quarante premières années de la République et canton de Neuchâtel, issue de la Révolution de mars 1848. Le lieu de la décision politique s'est définitivement déplacé du gouvernement au législatif, le *Grand Conseil*, et l'attention peut ainsi se concentrer sur une description et une analyse de l'histoire de l'adoption de la législation relative à l'assistance publique et à la lutte contre la mendicité.

La première problématique (le passage de l'assistance par la commune d'origine à l'assistance par la commune de domicile), à vrai dire, est quelque peu simpliste. Poser la question ainsi, c'est admettre que le mandement de 1773 et la loi de 1889 sont de nature identique: l'une remplacerait l'autre, un contenu (assistance au domicile) serait substitué à un autre (assistance par la commune d'origine). Ce serait admettre que les deux textes ont une portée également contraignante, qu'ils organisent l'un comme l'autre l'assistance communale.

L'hypothèse-clé de notre travail, au contraire, consiste à poser a priori que les deux textes dont il s'agit sont de nature essentiellement différente, et que ce fait est justiciable d'un changement radical des modalités de l'exercice du pouvoir, de son emprise sur les réalités communales.

Epoque par époque, cette hypothèse a des implications et pose des questions qu'il convient d'exposer.

Avant 1815, il n'y a pas, de la part du Conseil d'Etat, de volonté de réglementer, d'uniformiser par des textes contraignants, décrivant des procédures, déterminant des compétences, des responsabilités,

prévoyant des sanctions. Il ne fait pas partie des attributions de l'Etat de régler par des mesures générales des questions administratives ou législatives. Le pouvoir s'exerce, ainsi, selon deux modalités: soit des décisions ponctuelles, cas par cas, sans référence à des textes normatifs; soit des "mandements", conçus certes en termes généraux, valant pour tout l'Etat, mais sans vraie prise sur les réalités, sans efficacité. Ce qui règne, ainsi, c'est la "coutume": les décisions ponctuelles sont prises véritablement cas après cas, sans que la raison nécessaire et suffisante d'une décision soit le fait que le cas considéré puisse être subsumé à un règlement ou à une loi qui, ainsi, le régleraient à l'avance, qu'il s'agirait uniquement d'appliquer. C'est l'époque du règne, théorique, de l'arbitraire, de la décision coutumière, mais aussi de l'impuissance d'un pouvoir qui ne peut que répéter sans résultats ses ordres généraux.

Se dessine ainsi, pour nous, la tâche suivante: examiner, pour la période considérée, les décisions ponctuelles et les ordres généraux du Conseil d'Etat relatifs à la mendicité et à l'assistance. Il s'agit, d'une part, de déterminer quelle est la coutume qui, tacitement, préside aux décisions et, d'autre part, d'apprécier la validité de notre hypothèse de départ: n'y a-t-il, en ce qui concerne le domaine examiné, aucune volonté politique d'édicter des règles générales contraignantes, d'uniformiser par des mesures générales?

Le second régime prussien voit la naissance de ce que nous aimons à appeler l'"esprit réglemantaire" du 19<sup>e</sup> siècle. L'autorité politique, quelle qu'elle soit, vise désormais à prévoir les cas, à les résoudre à l'avance tous de la même façon, au moyen de règlements et de lois. L'époque des "mesures générales" débute, selon notre hypothèse, vers 1815.

La tâche, ainsi, est d'examiner les actes des pouvoirs exécutifs et législatifs dans le but de déterminer si se fait jour une volonté politique de soumettre l'assistance communale et la lutte contre la mendicité à de telles mesures générales contraignantes.

Les années 1848-1889, enfin, voient le problème être posé quelque peu différemment. Le but n'est plus d'examiner dans quelle mesure l'autorité cantonale conçoit qu'il fait partie de ses tâches de légiférer et de réglementer: le fait est acquis. Il s'agit, désormais, de s'intéresser à la genèse des lois et décrets du Grand Conseil relatifs, directement ou indirectement, à l'assistance et à la mendicité: quand légifère-t-on? Quels sont les enjeux politiques? Avec quelles autres questions politiques s'articule et se conjugue l'assistance publique? Le concept-clef pourrait être nommé à l'aide du terme allemand de "Gesetzgebung", dont nous ne voyons pas quel pourrait être l'équivalent en français ("légifération").

Nous supposons, donc, que le siècle que nous prenons en considération voit le passage de l'Etat coutumier à l'Etat légiférant, du mandement d'Ancien Régime au règlement et à la loi. Il s'agit de déterminer, s'il est effectif, quand et comment s'effectue ce passage pour l'assistance.

### **C. Problématique dérivée (2): la régulation et la prise en charge de l'assistance comme tâches de l'Etat**

Au-delà des deux premiers ordres de considérations présentés précédemment, notre étude procède également d'une troisième interrogation, articulée en deux volets, justiciables l'un et l'autre d'un concept pour lequel, une fois encore, nous sommes contraints de recourir à un terme allemand.

Il s'agit, certes, d'étudier à partir de quand l'Etat commence à légiférer en matière d'assistance publique. Mais un tel résultat, en lui-même, est le point de départ d'une question qui nous guidera tout au long de notre exposé: si l'Etat légifère, c'est que s'impose l'idée qu'il fait partie de ses attributions de régler l'assistance communale. La question peut donc être formulée ainsi: quand, pourquoi et comment l'assistance communale accède-t-elle au statut de préoccupation de l'Etat? A partir de quand met-il au rang de ses devoirs le fait de régler l'assistance, de contrôler et de réglementer le fonctionnement des structures de l'assistance communale?

Allant plus loin, l'Etat peut lui-même assumer des tâches de nature sociale, soit en assistant des pauvres, soit en finançant et en administrant des institutions de bienfaisance, telles que des hôpitaux,

des hospices ou des orphelinats.

Dans l'un et l'autre cas de figure, secourir les pauvres et prendre des mesures pour prévenir le paupérisme passe dans la sphère de compétences de l'Etat. Que le canton contrôle l'assistance communale par un corsetage législatif et/ou administratif ou qu'il secoure lui-même les pauvres, par des institutions en particulier, conceptuellement le résultat est le même: de communale, l'assistance devient une affaire cantonale, une affaire réglée par la loi; elle est exhaussée au rang de tâche d'un Etat qui devient, ainsi, "social". Nous désignons une telle mutation à l'aide du terme allemand de "Verstaatlichung", que le français "étatisation" ne traduit qu'imparfaitement.

## II. LES SOURCES

Notre sujet et les objectifs que nous avons fixés dictent le choix des sources prises en considération pour rassembler la documentation utilisée.

Une *"étude de la politique du pouvoir central et de la législation neuchâteloise en matière d'assistance publique et de lutte contre la mendicité aux 18<sup>e</sup> et 19<sup>e</sup> siècles"* doit partir des sources émanées des différents pouvoirs dont nous examinons les actes: le Conseil d'Etat, les sociétés para-gouvernementales du début du 19<sup>e</sup> siècle, les Audiences-Générales, le Corps législatif et le Grand Conseil<sup>3</sup>. Nous allons présenter sommairement les principales sources utilisées.

### A. Les Manuels du Conseil d'Etat

Les procès-verbaux des séances du Conseil d'Etat, les *Manuels du Conseil d'Etat* (MCE), constituent, jusqu'en 1848, la source essentielle de notre travail. Cette remarquable série, quasi-ininterrompue depuis le milieu du 16<sup>e</sup> siècle, comprend 214 volumes entre 1547 et 1848; dès 1726, on compte un volume par année et, dès 1794, parfois deux. La consultation en est grandement facilitée par les *Tables* établies au début du 19<sup>e</sup> siècle; chaque table, recouvrant entre cinq et dix ans de MCE, est organisée alphabétiquement, à l'aide de mots-clefs pour lesquels sont donnés les renvois aux dates auxquelles le Conseil d'Etat a traité une affaire mise dans la catégorie ainsi concernée. Malheureusement, en raison des changements de rédacteurs, du changement aussi de la nature de l'exercice du pouvoir, les rubriques d'entrée ne sont pas, d'un volume de *Table* à l'autre, toujours les mêmes.

L'exemple suivant montrera les difficultés qu'une telle irrégularité ne laisse pas de provoquer.

Les affaires de communiens se plaignant de ce que leur commune de les assiste pas (assez) se trouvent, jusqu'à la *Table* 1811-1815, sous le nom des communes.

Ainsi, c'est sous l'entrée "Meudon" que se trouve enregistrée, dans la *Table* 1787-1796, la plainte d'une nommée Rose Dubois contre cette commune: "*Meudon. Rose Dubois se plaint de n'être pas assistée. 23 juillet 1787.*" De la même façon, dans la *Table* 1806-1810, c'est sous l'entrée "Boveresse" que l'on trouve la mention suivante: "*Secours réclamés mal à propos de cette commune par Abram Henry Favre. 23 octobre 1809.*"

Jusqu'en 1815, la rubrique "charités" donne essentiellement les renvois aux secours accordés par le Conseil d'Etat à des pauvres. Ainsi, dans la *Table* 1767-1776: "*Charités. Aux frères Junod, d'Auvernier 5 mai 1772; 14 septembre à David et Henry Benoit de Gorgier, incendiés.*"

Dès 1815, par contre, les affaires de plaintes de communiens à l'encontre de leur commune ne sont plus enregistrées sous le nom de la commune, mais, en majorité, dans la rubrique "charité". Dans la *Table* 1816-1820, par exemple: "*Charités. Secours demandés par Moyse Perret à la commune de La Sagne: 16 décembre*" ou dans la *Table* 1831-1835: "*Charités. Julie Jeanneret née Matthey du Locle se plaint de ce que sa commune lui refuse les secours nécessaires, éconduite. 6 juin 1831.*"

Le problème est identique en ce qui concerne les conflits entre communes au sujet de l'assistance

---

<sup>3</sup>Sur les archives de l'Etat de Neuchâtel jusqu'en 1848, voir: Jean Courvoisier, *Petit guide des archives anciennes de l'Etat de Neuchâtel*, Neuchâtel, Archives de l'Etat, 1981.

d'un ressortissant ou l'approbation de règlements communaux d'assistance par le Conseil d'Etat.

Un autre problème lié à l'utilisation des *MCE* réside dans le caractère souvent laconique et répétitif de la notation des décisions du Conseil d'Etat. Sur les plaintes de pauvres contre leur commune, par exemple, la source ne fait, le plus souvent, que mentionner sommairement l'objet de la plainte. Il faudrait, pour compléter la documentation, recourir au texte des plaintes, ce que nous n'avons pas fait.

Nous avons ainsi dépouillé systématiquement, page après page, les *Tables* des *MCE* pour les années 1767-1848, en prenant en considération un éventail très large de questions: plaintes de pauvres contre leur commune, de communes contre des pauvres, approbation par le Conseil d'Etat de règlements communaux, conflits entre communes, accords de secours par le Conseil d'Etat à des pauvres ou à des communes, ordres et décisions générales sur l'assistance ou la mendicité; question du statut des illégitimes ("bâtards"), relations avec des cantons ou Etats voisins en ce qui concerne leurs ressortissants réciproques...

Dans l'utilisation de la documentation ainsi rassemblée, pour la consultation des *MCE*, par contre, nous nous sommes bornés à ce qui concernait strictement notre sujet, en séparant nettement l'avant de l'après 1815. Pour la période antérieure à l'entrée de Neuchâtel dans la Confédération, toutes les affaires particulières traitées par le Conseil d'Etat ont été relevées, de même que les mesures générales; pour la période 1815-1848, par contre, nous nous sommes limités, en le justifiant, à ne prendre en considération que les mesures générales discutées ou prises par le gouvernement. Dans le cours de notre travail, nous faisons, ponctuellement, les autres remarques qu'appelle l'utilisation de cette source.

Dans la mesure où le but est de déterminer les principes guidant le Conseil d'Etat dans ses décisions particulières et de cerner l'émergence d'une volonté de réglementer par des mesures générales, la restriction des sources consultées aux procès-verbaux du gouvernement nous semble partiellement justifiée. Nous avons, néanmoins, complété le corpus à l'aide d'une série conservée aux Archives de l'Etat de Neuchâtel (AEN) sous le nom de *Série Assistance*, dans laquelle ont été regroupés, sans ordre à vrai dire, des documents antérieurs à 1848 et qui ont servi de bases aux décisions du Conseil d'Etat: rapport de ses représentants dans les subdivisions administratives du pays, requêtes de pauvres, comptes, projets de réformes. Cette source n'a été utilisée, pour le présent travail, que partiellement, en particulier pour les années 1810-1820. Un fonds déposé à la Bibliothèque publique et universitaire de Neuchâtel (BPUN), sous le nom de *Placards neuchâtelois*, a également été pris en considération: il s'agit d'une collection de mandements et d'ordonnances du Conseil d'Etat pour la période antérieure à 1848; nous y avons notamment retrouvé le seul texte complet de l'ordonnance de 1773 dont nous disposons.

## **B. Les procès-verbaux des séances des Audiences-Générales et du Corps législatif**

Les années 1815-1848 sont caractérisées par l'existence d'un pouvoir législatif nouveau dans la Principauté et canton. Les compétences des Audiences-Générales (1816-1830) et du Corps législatif (1831-1847) sont certes, nous le verrons, restreintes; il n'en demeure pas moins que ces deux corps ont été appelés à discuter et/ou à adopter des mesures générales relatives à l'assistance et, surtout, à la répression de la mendicité. La question directrice du chapitre consacré à cette période, soit l'émergence d'une volonté politique de réglementer l'assistance et de réprimer la mendicité par des mesures générales, justifie qu'il soit recouru, en sus des *MCE*, aux procès-verbaux des deux législatifs successifs.

Les procès-verbaux des séances des Audiences ne furent pas publiés sur le moment: ce n'est qu'au début de ce siècle, en 1904, que l'archiviste cantonal Arthur Piaget en prépara l'édition en deux volumes, sous le titre de *Procès-verbaux des Audiences générales (PVAG)*; une table des matières facilite la consultation des volumes. La critique de la source, à vrai dire, n'est pas aisée: l'édition a-t-elle été faite en respectant les sources qu'elle reproduit? De plus, indépendamment de cette question, le texte publié, contrairement aux procès-verbaux des législatifs postérieurs, ne reproduit que très sommairement les débats, quand il ne se contente pas d'indiquer, sans la reproduire, qu'une discussion

a eu lieu. Nous avons, donc, utilisé cette source en la combinant avec, d'une part, les *MCE* et, d'autre part, des documents contenus dans la *Série Assistance*.

Les procès-verbaux des séances du Corps législatif ont, eux, été publiés au fur et à mesure des séances, en onze volumes regroupés en dix tomes, sous le titre de *Bulletin officiel des séances du corps législatif de la Principauté et canton de Neuchâtel*; chaque volume est muni d'une table des matières. La qualité de la source est un peu supérieure à celle des *PVAG*: l'indication des positions des députés, si elle ne reproduit pas leurs paroles, est néanmoins plus fournie; les rapports présentés, les discours tenus sont parfois reproduits intégralement. Rien ne nous a semblé s'opposer à ce que nous utilisions cette source indépendamment d'autres fonds: le débat politique a acquis une relative autonomie, une logique propre. Il eût, cependant, été possible de compléter la documentation à l'aide des archives du département de l'Intérieur, disponibles dès la dicastérisation du Conseil d'Etat en 1832. La situation est en quelque sorte intermédiaire entre ce qu'elle fut pour les Audiences-Générales ce qu'elle sera pour le Grand Conseil.

Ces différentes sources ont été complétées par l'utilisation des trois volumes du *Recueil des pièces officielles concernant la Principauté de Neuchâtel et Valangin (RPO)*, publiés sur ordre du Conseil d'Etat entre 1827 et 1849: y figure le texte de lois, décrets et ordonnances de 1655 à 1847.

### C. Les Bulletins du Grand Conseil

La source quasi-unique pour l'étude des années 1848-1889, ce sont les procès-verbaux des séances du législatif cantonal, publiés au fur et à mesure des séances sous le titre de *Bulletin officiel des délibérations du Grand Conseil de la République et canton de Neuchâtel (BGC)*, à raison d'un peu plus d'un volume par année.

Les interventions des différents députés sont dorénavant reproduites et non plus simplement résumées ou mentionnées en quelques phrases. La source permet ainsi, en champ clos, de reconstituer la genèse des lois et décrets.

Deux sources, également officielles et imprimées, complètent la documentation: les quinze volumes du *Recueil des lois, décrets, et autres actes du gouvernement de la République et canton de Neuchâtel (RL)*, qui nous fournissent le texte définitif des lois et décrets dont les *BGC* nous livrent la genèse. Nous avons enfin consulté, sans les utiliser pour le présent travail, les *Rapports du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur sa gestion et l'exécution des lois (RG)*, dans lesquels, chaque année, le gouvernement rend compte au législatif de son activité administrative durant l'année écoulée.

L'utilisation presque exclusive des *BGC* mérite d'être justifiée.

D'autres sources, en effet, auraient pu être, et seront dans une phase ultérieure de la recherche, utilisées: les *rapports de gestion* du Conseil d'Etat, la presse politique, très active et influente, les archives administratives, en particulier celles du département de l'Intérieur, les écrits de l'époque proposant des réformes de l'assistance, en particulier les bulletins des deux sociétés d'utilité publique existantes dans le canton<sup>4</sup>. Nous admettons pourtant que le jeu politique tel qu'il se développe au sein du Grand Conseil possède une logique, une cohérence propres dont l'étude peut se faire, dans ce qui n'est qu'une première approche de la question, de façon suffisante à partir des seuls *BGC*. Le lieu de la décision politique, en effet, est, depuis 1848, le seul Grand Conseil: indépendamment des influences extérieures qu'il peut subir, des réalités administratives dont s'occupe le Conseil d'Etat, il est seul en mesure, lorsqu'une question requiert une décision de principe, de décider. La prise en considération

---

<sup>4</sup>La Société neuchâteloise pour l'avancement des sciences sociales, de tendance libérale (c'est-à-dire conservatrice); la Société neuchâteloise d'utilité publique, de tendance radicale, composée d'hommes issus de la Révolution de 1848 et appartenant au parti majoritaire au Grand Conseil durant toute la période étudiée. Nous avons, de fait, dépouillé systématiquement les bulletins publiés par ces deux sociétés, ainsi que les écrits des années 1860-1888 relatifs à l'assistance publique et à la bienfaisance privée. Nous réservons à une publication ultérieure la présentation des résultats obtenus.

des autres sources que nous venons de mentionner pourra, certes, éclairer les termes dans lesquels les débats ont lieu, rendre compte du fait, par exemple, qu'une question soit traitée à tel moment dans les séances du législatif; mais elle ne pourra rien changer aux faits établis par notre recherche: les décisions prises, le processus parlementaire par lequel elles l'ont été, demeureront.

Il convient ici de relever combien cette source est, en ce qui concerne une étude des processus décisionnels, plus riche que les *MCE*. Ces derniers, en effet, ne notent jamais le contenu des délibérations, les arguments des uns et des autres ne sont pas reproduits, les motivations d'une décision sont souvent très succinctes, voire non formulées: l'affaire à traiter est sommairement décrite, il est ensuite noté que le Conseil délibère et la décision prise est ensuite formulée. A notre avis, cette déficience de la source ne pourra être comblée que par un recours à des archives d'une nature différente: rapport et requêtes envoyés au Conseil d'Etat, sources privées. Les *BGC*, par contre, nous permettent de pénétrer dans la "boîte noire" où s'élabore la décision politique: les arguments en présence sont reproduits, l'évolution des fronts politiques est lisible.

#### **D. Les archives du secteur para-gouvernemental**

Une dernière catégorie de sources utilisées, ce sont les archives émanées des deux sociétés proches du Conseil dont nous examinons, au début du 19<sup>e</sup> siècle, les activités: la Société du Jeudi (SJ) et la Société d'émulation patriotique (SEP).

Nous avons ainsi utilisé les procès-verbaux des séances de ces deux sociétés. Ces sources, à vrai dire, si elles permettent de reconstituer une chronologie, d'établir des faits, sont quelque peu décevantes: le compte-rendu des séances est toujours très bref, les mentions générales; le contenu des discussions, les arguments des uns et des autres, ne sont pas reproduits: le plus souvent, le secrétaire se contente de mentionner la décision prise. Le hasard de la fréquentation des fonds d'archives de la BPUN et des AEN nous a, par contre, mis en présence de documents d'une autre nature qui, à notre connaissance, n'ont jamais retenu l'attention des historiens neuchâtelois de ce siècle: des mémoires, imprimés ou manuscrits, des vingt premières années du 19<sup>e</sup> siècle, envoyés à la SEP ensuite de concours relatifs à l'assistance et, surtout, les réponses à une enquête de la SJ en 1802-1803 sur l'assistance dans les communes et paroisses du canton. Ces documents ont été utilisés dans la mesure où ils apportaient des éléments nous permettant d'apprécier les rapports entre l'action du pouvoir central et les réalités de l'assistance et de la mendicité.

Mentionnons, enfin, une source dont l'apport, pour notre sujet, n'est que secondaire, mais que nous avons cependant dépouillée systématiquement, numéro après numéro, dans l'optique d'une recherche ultérieure concentrée sur la bienfaisance privée au 19<sup>e</sup> siècle: *Le véritable messenger boiteux de Neuchâtel* (*MB*), almanach dû, au début, à l'initiative de la SJ, repris en 1841 par la SEP, puis, en 1877, par le comité de la revue d'histoire et d'archéologie locale, le *Musée neuchâtelois* (*MN*)<sup>5</sup>. Paraissant chaque année, le *MB* représente pour nous une source d'un intérêt certain: les rédacteurs mentionnent, chaque année, les initiatives prises en matière de bienfaisance, consacrent parfois un article à la présentation d'une institution. Nous n'avons, en raison de l'objectif du présent travail, utilisé cette source que pour éclaircir des questions d'érudition.

### **III. LES LIMITES DU PROJET**

Il convient, pour terminer cette présentation de notre travail, d'insister sur les insuffisances dont la problématique choisie et les sources utilisées peuvent le faire souffrir.

Des limites relevant du choix de la problématique sont inhérentes à tout projet de recherche. Elles sont de l'ordre de la nécessité: poser une question, chercher les sources pour y répondre, c'est,

---

<sup>5</sup>Sur cet almanach, voir l'intéressant travail de Chantal Etique, *Un almanach populaire. Le véritable messenger boiteux de Neuchâtel, 1805-1875. Discours politique et édification*, mémoire de licence, Université de Neuchâtel, 1992.

forcément, choisir et écarter. L'opération est nécessaire si l'on vise autre chose qu'une accumulation de données. Nous signalons, d'ailleurs, dans le cours du travail, les développements ou les dépouillements qu'appellent les résultats ou les questions auxquels nous parvenons. Relevons cependant quelques domaines qui sont, de ce fait, exclus de notre champ de recherche.

Les pauvres tout d'abord: absents de nos considérations, parce que nous étudions la politique du Conseil d'Etat et la législation du Grand Conseil en matière d'assistance et de mendicité. Il sera nécessaire, ultérieurement, d'établir une typologie de la pauvreté, de voir à quels changements la soumettent l'évolution économique, les crises de subsistance, la législation et la politique des autorités centrales. Nous procéderons à une telle approche au moyen de l'étude d'une ou de quelques "chambres de charité" (organismes communaux chargés de l'assistance) et du dépouillement des dossiers personnels conservés aux AEN (*Série Assistance*).

L'administration ensuite: dès 1815, nous mettons de côté le traitement par le Conseil d'Etat des affaires particulières (requêtes de pauvres, conflits entre communautés,...). Il conviendra d'utiliser, pour combler cette lacune, les archives du département de l'Intérieur entre 1832 et 1889, selon des modalités qui restent à déterminer.

La bienfaisance privée aussi: comme l'assistance communale, elle échappe essentiellement à notre propos. En partant du MB et de sources imprimées de l'époque, il s'agira de décrire ce qu'était, principalement après 1848, le *paysage philanthropique neuchâtelois*. Cette première approche sera complétée par l'étude de l'histoire d'une ou de quelques sociétés de bienfaisance privée dont les archives sont conservées à la BPUN ou pour la consultation desquelles les démarches restent à entreprendre.

L'opinion publique enfin: il conviendrait d'étudier, de façon choisie, la presse politique neuchâteloise des années 1830 à la fin des années 1880, pour y retrouver, certes, les échos des débats parlementaires, mais, aussi, des informations sur la bienfaisance privée, les problèmes de l'assistance publique. Les publications, déjà mentionnées, des sociétés d'utilité publique entre 1860 et la fin des années 1880, devront également être prises en considération.

Mais le choix des sources, pour l'objet même que nous visons, est discutable.

Nous considérons l'espace neuchâtelois comme possédant une cohérence interne suffisante pour justifier une étude faite à partir des seules sources officielles. Mais le champ politique est-il vraiment clos? N'est-il pas, au contraire, tributaire de l'opinion publique, des travaux des sociétés d'utilité publique, des problèmes rencontrés par l'administration?

Même si cela n'était pas, notre démarche ne permet que mal d'apprécier la spécificité du cas neuchâtelois. Il aurait fallu, pour ce faire, comparer les résultats obtenus avec des travaux portant sur d'autres espaces politiques, en particulier d'autres cantons suisses, si ce n'est d'autres pays. Le fait de ne pas y avoir procédé systématiquement nous semble, il convient de le dire, représenter une lacune grave. Aussi ce fait s'explique-t-il par un choix méthodologique: nous avons estimé préférable, pour ce travail qui ne représente qu'une première approche, d'aller à la rencontre des sources munies des seules questions que nous avons exposées dans notre problématique. Ne pas, a priori, rechercher à refaire pour le cas neuchâtelois ce qui a été fait pour d'autres espaces politiques nous a semblé, combien que plus laborieux que la démarche opposée, représenter une voie permettant, sinon d'être plus attentifs aux sources, du moins de dégager des idées et des interprétations qui pourraient avoir le mérite de l'originalité.

Pour combler partiellement cette lacune, et indépendamment des comparaisons ponctuelles que nous effectuons en cours de travail, nous présentons dans la quatrième et dernière partie de cette introduction un état de la recherche sur l'assistance publique, que nous limitons au domaine suisse.

#### IV. ETAT DE LA RECHERCHE SUR L'ASSISTANCE PUBLIQUE EN SUISSE (18e-19e SIÈCLES)

La recherche en Suisse<sup>6</sup> sur l'assistance publique en histoire moderne et contemporaine, même en élargissant, pour l'Ancien Régime, à l'histoire hospitalière, est, comparativement à la France ou à l'Allemagne, peu développée. Ce constat doit, certes, être fortement nuancé en ce qui concerne la Suisse alémanique; pour la Suisse romande, par contre, il vaut à plein. Lorsque l'on ne prend pas en considération les publications de circonstance (plaquettes, publications de commande, jubilaires, chroniques dans des publications courantes<sup>7</sup>), pour ne retenir que les travaux académiques, le bilan apparaît, véritablement, très maigre.

L'histoire des hôpitaux<sup>8</sup>, à titre d'exemple, en est à l'état embryonnaire. L'exemple remarquable de l'ouvrage collectif publié en 1985, accompagné d'une demi-douzaine de mémoires de licence préparant ou complétant l'entreprise<sup>9</sup>, sur l'Hospice général de Genève est bien isolé<sup>10</sup>: quelques études isolées<sup>11</sup> et un nombre considérable de plaquettes de circonstance ne font que souligner le fait.

Le constat peut être étendu à l'ensemble du domaine de l'assistance publique (18e-19e siècles). La bibliographie globale, limitée aux titres postérieurs à 1970 et aux travaux de niveau universitaire, ne compte pas même 150 titres; si l'on ne prend pas en considération les articles de revues et les contributions à des ouvrages collectifs, ce chiffre tombe au-dessous de 80.

La seule tentative récente tendant à faire le point sur l'état des recherches, et à mettre en commun des résultats, date de 1988 (HEAD/SCHNEGG, 1989), lorsque la Société suisse d'histoire économique et sociale consacra son congrès annuel à la pauvreté en Suisse aux 17e-20e siècles. A côté de contributions ponctuelles, traitant quasi exclusivement de la Suisse alémanique et qui se bornent en général à une présentation par les intervenants de leurs travaux publiés antérieurement ou en cours

---

<sup>6</sup>Ces indications se basent sur une bibliographie d'environ 2500 titres établie en été-automne 1993. Nous ne retenons, sauf exception, que les travaux postérieurs à 1970. En sus des bibliographies courantes et récapitulatives, ainsi que des revues, on pourra consulter: *Schweiz. Zschr. f. Sozialversicherung* (publie chaque année une *Bibliographie der Schweizerischen Sozialversicherung*); Dada, Nadine et Proutière, Anne, *Bibliographie pour servir à l'histoire de la sécurité sociale, de l'assistance et de la mutualité en France, de 1789 à nos jours*, Bordeaux, Société des bibliophiles de Guyenne, puis: Paris, Association pour l'histoire de la sécurité sociale, 1980-1987: 3 t. en 10 volumes; *Bulletin d'histoire de la Sécurité Sociale* (Paris); Riis, Thomas, *Pauvreté et développement urbain en Europe: XVe-XVIII/XIXe siècles: une bibliographie*, Odense, Odense Universitets Trykkeri, 1981. Voir la bibliographie à la fin de notre travail pour la référence des travaux désignés ici uniquement par le nom de l'auteur et la date de parution.

<sup>7</sup>Certaines, toutefois, sont loin d'être négligeables. Citons, à titre d'exemple: Anliker, Fritz, *Von der Arbeits-Armenanstalt zum Pflegeheim. Ein Blick in die Vergangenheit als Grundlage der Gegenwart. Studie über das Armenwesen im oberen Emmental. Zum 75-Jahr-Jubiläum d. Pflegeheimes Bärau, 1898-1973*, Bärau, Pflegeheim, 1973. Blättler, H. (éd.), *150 Jahre Altersheim Kleinfeld. Von der Krienser Armenanstalt zum Altersheim Kleinfeld*, Kriens, Altersheim Kleinfeld, 1984.

<sup>8</sup>Rappelons que l'hôpital, jusque dans le premier tiers du 19e, tient lieu autant d'institution de nature médicale que de dépôt de mendicité, d'asile de vieillards et de "maison de pauvres". La médicalisation des hôpitaux ne s'amorce qu'à la toute fin du 18e siècle. L'histoire hospitalière est particulièrement développée en France; à titre d'exemple, parmi une bibliographie surabondante sur le sujet: Imbert, Jean (sous la dir.), *Histoire des Hôpitaux en France* (avec la collaboration de Michel Mollat, Jean-Pierre Gutton et al.), Toulouse, Privat, 1982; "Bibliographie d'histoire de hôpitaux", *Société française d'histoire des hôpitaux*.

<sup>9</sup>Voir dans la bibliographie les mémoires de LOUIS-COURVOISIER, VEUTHEY, CAHIER-BUCCELLI, CLERC, SOTTAS, BARRAS-DORSAZ, BALMAS.

<sup>10</sup>Lescaze, Bernard (éd.), *Sauver l'âme, nourrir le corps. De l'Hôpital général à l'Hospice général de Genève, 1535-1985*, Genève, Hospice général de Genève, 1985.

<sup>11</sup>A titre d'exemples, les trois mémoires de licence suivants: Hulliger, Barbara, *Das Spital als Sozialinstitution: Armen- u. Fremdenfürsorge in St. Gallen in der 1. Hälfte des 17. Jahrhunderts*, mémoire de licence Bâle, 1992; Kress, Daniel, *Die Pfründer im Bürgerspital des freisinnigen Basel (1875-1905). Ein Beitrag zur Sozialgeschichte der Stadt Basel im ausgehenden 19. Jahrhundert*, mémoire de licence, Bâle, 1988; Lehmann-Jomini, Catherine, *La genèse de l'Infirmier de Lavaux: 1878-1942: cas particulier dans le développement des hôpitaux régionaux vaudois*, mémoire de licence, Lausanne, 1978.



de publication, seules deux interventions tentent une première synthèse (HEAD-KOENIG, pp. 73-78 et pp. 79-93) sur la politique à l'égard des pauvres en Suisse du 16<sup>e</sup> au 19<sup>e</sup> siècle: présentée sous une forme affirmative, la première de ces études, en particulier, et même si elle met en évidence quelques questions importantes<sup>12</sup>, n'est en rien une appréciation critique de l'état de la recherche; elle n'est basée, d'ailleurs, que sur quelques exemples trop ponctuels pour légitimer ce que l'auteur n'hésite pourtant pas à présenter comme des acquis définitifs.

Les travaux portant sur la Suisse dans son ensemble sont bien rares; ils concernent, de plus, bien souvent une période postérieure à la nôtre, traitant en particulier de la mise en place, depuis le fin du siècle passé, du système actuel de sécurité sociale (HORT 1990; MAEDER ET AL., 1988).

Deux autres travaux, par contre, outrepassant le cadre cantonal ou du cas d'espèce, méritent mention: il s'agit des études de CHMELIK (1978) et de RUCHAT (1993) sur l'éducation de l'enfance que l'on appelait malheureuse au 19<sup>e</sup> siècle; pour ce domaine historiographique certes spécialisé, mais essentiel pour l'histoire sociale de la seconde moitié du 19<sup>e</sup> siècle, des jalons sont désormais posés.

L'essentiel de la production historiographique en matière d'assistance publique se situe dans le cadre des histoires cantonales et procède généralement par des études de cas.

En Suisse romande, seule l'Université de Genève et, dans une moindre mesure, celle de Lausanne sont à l'origine de recherches récentes.

En sus des travaux en relation avec l'histoire déjà mentionnée de l'Hospice général, une série de travaux de licence, dans les années 70 et 80, ont contribué à faire de Genève l'un des pôles les plus actifs en Suisse. Aux études, déjà relativement anciennes portant sur telle paroisse ou bourse du 18<sup>e</sup> (PERRET, 1970 et TSCHARNER, 1975) ou sur le début du 19<sup>e</sup> (BOUJON 1971; PRALONG 1979), sont venues s'ajouter des recherches plus originales, telles que celle de ZURCHER (1978) sur les sociétés de construction philanthropiques du second 19<sup>e</sup>, celle de NUSSBAUM (1989) sur le sujet encore presque inexploré en Suisse de la prise en charge de la vieillesse, celle de GAUTIER (1993) sur le Dispensaire genevois dans la première moitié du 19<sup>e</sup>, ou encore celle de BAUMANN (1983), sur une période qui a peu retenu l'attention des historiens de l'assistance publique (deuxième moitié du 19<sup>e</sup>). A côté de ces travaux, il conviendrait encore de citer l'étude de PIUZ (1978 et 1973/74), qui vise à apprécier la portée des dépenses d'assistance dans la Genève du 18<sup>e</sup>; celle de LESCAZE (1978), sur la Société genevoise d'utilité publique aux 19<sup>e</sup> et 20<sup>e</sup> siècles; celle, aussi, de MUETZEMBERG (1984) sur l'orphelinat genevois de la Pommière aux 19<sup>e</sup> et 20<sup>e</sup> siècles.

Ce rôle moteur de l'Université de Genève se retrouve lorsque l'on fait le point sur l'état de la recherche pour le canton de Vaud. C'est ainsi que les travaux de AESCH (1981), sur la politique sociale de la ville de Lausanne entre 1890 et 1914, et PHILIPONA (1982 et 1989), sur l'assistance publique dans la commune d'Apples, de BURGUY (1986), sur la Bourse française de Rolle de 1716 à 1886, sont autant de recherches de fin d'études élaborées à Genève. L'Université de Lausanne pourtant semble actuellement manifester un intérêt particulier pour l'histoire de l'assistance publique et de la pauvreté. Aux travaux de MICHAUD (1976) et de CHEVALLEY (1976) sur les crises de subsistance de 1816-1817 et 1846-1847 sont venus récemment s'ajouter une série d'études portant tout particulièrement sur le 18<sup>e</sup> siècle: BAPST (1985), sur la direction de pauvres de Lausanne (1725-1784), VALETTE (1992), sur les écoles de charité (orphelinats) à Lausanne au 18<sup>e</sup> et ABETEL-BEGUELIN (1990), sur la bourse des pauvres habitants de Lausanne (1755-1799). Cet intérêt tout particulier pour l'Ancien Régime est aussi le fait de LE COMTE (1989), dans son étude sur Vaulion. Le 19<sup>e</sup> siècle par contre est délaissé par les historiens vaudois, même si un renouveau certain se fait jour (travaux en cours de G. HELLER sur l'histoire de la prise en charge de la vieillesse, colloque de Lausanne en

---

<sup>12</sup>Par exemple: les critères d'exclusion du réseau caritatif, identité et nombre des pauvres, (in-)adaptation de l'assistance aux besoins réels des pauvres.

novembre 1993 sur l'histoire de la vieillesse, par exemple<sup>13</sup>).

Le reste de la Suisse romande (Jura et Jura bernois, Valais, Fribourg; nous revenons plus bas sur le cas de Neuchâtel) est quasi encore entièrement en friche: un seul travail pour le Jura entre 1870 et 1900 (MOINE, 1988), deux pour Fribourg durant le second 19<sup>e</sup> siècle (AEBISCHER, 1983; FRAGNIERE, 1993), deux travaux également pour le Valais (MAJOR-GAY, 1978 et SALAMIN, 1976), dont un seul de provenance académique (SALAMIN, sur tout le canton au 19<sup>e</sup>). Le bilan est extrêmement maigre et bizarrement caractérisé par un intérêt particulier pour le 19<sup>e</sup> siècle.

La situation est différente en Suisse alémanique. Des pôles dynamiques, les Universités de Bâle et de Zurich en particulier, des priorités dans le choix de la thématique et des problématiques, rattachent cette région du pays à l'historiographie allemande. Contrairement à la Suisse romande, où la grande majorité des études disponibles sont des travaux de licence, l'assistance publique a récemment fait l'objet, en Suisse alémanique, d'un certain nombre de thèses de doctorat et recherches de nature universitaire de longue haleine.

Les travaux menés à l'Université de Bâle et/ou concernant ce canton sont essentiellement, certes, des mémoires de licence; mais une insistance toute particulière sur le 19<sup>e</sup> siècle donne à l'historiographie bâloise ses traits propres. La grande majorité des travaux, de plus, sont postérieurs à 1985. La situation créée par la crise de subsistance de 1771/3 et la politique en matière d'assistance après cette crise ont été étudiées par STRUB (1986) et GIGER (1981); quant à la crise de subsistance de 1816/17, elle a également fait l'objet d'un travail il y a maintenant plus de vingt ans (GUEx, 1970). Mais c'est surtout le 19<sup>e</sup> qui a retenu l'attention des historiens bâlois: BUERGIN (1988), avec l'étude d'une "maison de pauvres" pour les années 1804-1830, A.-K. SCHMID (1984), dont le travail porte sur une période encore peu explorée en histoire sociale (1898-1911) ou MOOR (1986), sur l'assistance publique dans le demi-canton de Bâle-campagne jusqu'en 1880. Deux travaux récents, enfin, et qui marquent un renouvellement significatif de par leur sujet, viennent compléter le tableau: LONER (1993) s'est intéressé aux aliénés à l'Hôpital des bourgeois de Bâle de 1768 à 1832; BITTER (1989), à une maison d'éducation pour pauvres dans le second 19<sup>e</sup> siècle.

L'historiographie zurichoise est exemplaire de la situation en Suisse alémanique en matière d'histoire de l'assistance publique. A côté des thèses de ERB (1987), sur l'orphelinat de Zurich du 16<sup>e</sup> siècle à la Régénération, et de celle de SUTTER (1993) sur les naissances illégitimes durant la première moitié du 19<sup>e</sup> siècle, il convient de signaler tout particulièrement celle de SASSNICK (1989) sur la politique de la ville de Winterthour à l'égard de la pauvreté, étude portant sur l'Ancien Régime et le 19<sup>e</sup>, mais dont l'effort principal est marqué pour le 18<sup>e</sup>. L'auteur s'interroge en particulier sur les rapports entre la conception de la pauvreté, les principes formulés, d'une part, et, d'autre part, la pratique en matière d'assistance, à l'aide des concepts de "contrôle social" et de "Sozialdisziplinierung"<sup>14</sup>.

C'est également dans une telle perspective que MEYER (1987) a examiné dans sa thèse de doctorat l'organisation et la pratique de l'assistance publique de la ville de St. Gall dans la seconde moitié du 19<sup>e</sup> siècle<sup>15</sup>. D'autres travaux de même nature, par contre, sont moins marqués par leurs présupposés.

---

<sup>13</sup>La parution des actes de ce colloque, organisé par l'historienne vaudoise Geneviève Heller, sous les auspices de la Société d'histoire de la Suisse romande, est, selon l'organisatrice, imminente.

<sup>14</sup>Ces concepts, inspirés, entr'autres, des travaux de M. FOUCAULT, semblent orienter massivement la recherche actuelle en Suisse alémanique en histoire sociale. Voir sur ce point: Breuer, S., "Sozialdisziplinierung. Probleme u. Problemerklaerungen eines Konzepts bei M. Weber, G. Oestreich und M. Foucault", in: Sachsse, C. et Tennstedt F. (Hg.), *Soziale Sicherheit u. soziale Disziplinierung. Beiträge zu einer historischen Theorie der Sozialpolitik*, Frankfurt, 1986, pp. 45-69. Voir aussi les réflexions critiques et stimulantes de M. Dinges: "Frühneuzeitliche Armenfürsorge als Sozialdisziplinierung? Probleme mit einem Konzept", in: *Geschichte und Gesellschaft* 17, 1991, pp. 5-29.

<sup>15</sup>Pour les options conceptuelles de SASSNICK et MEYER, voir leurs contributions in HEAD/SCHNEGG (1989), pp. 133-157 et pp. 109-123.

sés théoriques; ainsi la thèse de SCHMID (1993), qui décrit et analyse les institutions d'assistance, leur fonctionnement, la composition de la population assistée, les discours autour du paupérisme et la législation en la matière pour la ville de Schaffhouse dans la première moitié du 19e. Quant à BRUNNER (1981), sa thèse sur Lucerne dans la seconde moitié du 19e combine une approche d'histoire politique et démographique. La dernière thèse, enfin, dont l'objet et les ambitions sont proches des nôtres, à signaler est celle de LUDI (1975) sur la législation bernoise en matière d'assistance publique de 1847 à 1897.

D'autres travaux, encore, contribuent à donner à l'**historiographie suisse alémanique** sur l'assistance publique un développement qu'elle n'atteint pas en Suisse romande. Ainsi, à titre d'exemple, l'étude de DUBLER (1970) sur la pauvreté et la répression de la mendicité dans le Freiamt, celle de GADIENT (1991), sur Flums (SG), un ouvrage collectif regroupant, pour le canton de SZ, une série d'études autour de l'histoire du concept d'utilité publique et du passage de l'assistance publique à l'aide sociale (*Von der Armenpflege...*, 1990) ou encore l'ouvrage déjà ancien, mais précurseur, de APPENZELLER (1944) sur le système de l'assistance publique dans le canton de Soleure du 16e au 20e siècle.

La liste des mémoires de licence soutenus dans des universités suisses alémaniques et portant sur les régions pour lesquelles nous n'avons pas décrit l'état de la recherche en détail serait longue. Les travaux postérieurs à 1985, significatifs de l'orientation de la recherche, ont pour caractéristique, outre un certain renouvellement de la thématique, un centrément massif sur le 19e. Ainsi en va-t-il de l'étude de CANONICA (1993) sur l'assistance publique au Tessin au 19e, de celle de HUNGER (1987) sur la "modernisation de la pauvreté" dans le canton de Berne (seconde moitié du siècle), de celle de KELLER (1987) sur la pauvreté dans le canton de Nidwald (également pour la seconde moitié du siècle). Deux travaux récents, enfin, témoignent de l'intérêt accordé depuis quelques années à l'histoire de l'enfance pauvre et/ou difficile: LEUENBERGER (1992), avec une histoire de la législation en la matière pour le canton de Berne (1847-1945) et ROS (1993), avec une étude du système de la tutelle à Silenen dans la seconde moitié du siècle.

**Le développement pour les années à venir** de la recherche en histoire de l'assistance publique en Suisse, tel qu'il se dégage des thèses de doctorat et mémoires de licence annoncés dans le dernier *Bulletin de la Société générale suisse d'histoire*<sup>16</sup>, confirme les tendances que nous avons dégagées ci-dessus. En ce qui concerne les différentes Universités, Zurich (trois thèses et deux mémoires) et Genève (une thèse et deux mémoires) conservent leur rôle moteur; les autres Universités ne semblent pas marquer d'effort particulier par rapport aux années 70 et 80, avec deux mémoires annoncés pour Berne, Lausanne et Fribourg, contre un seul pour Bâle. En ce qui concerne les périodes choisies, également, l'évolution pour les années à venir s'inscrit dans la continuité, avec cependant, en Suisse alémanique, une accentuation de l'intérêt pour la seconde moitié du 19e<sup>17</sup>.

Les sujets traités, en ce qui concerne les thèses déposées, s'inscrivent également dans la continuité: la pauvreté dans le canton d'Uri, l'Hôpital général de Genève, deux sujets sur l'assistance dans le canton de Zurich dans la lignée des travaux de SASSNICK, une étude, enfin, originale, sur les débuts de l'hôpital cantonal de St. Gall en ce qui concerne les thèses inscrites.

En regard de la situation telle que nous l'avons décrite pour la Suisse alémanique ainsi que pour Genève, le bilan historiographique pour le canton de **Neuchâtel** apparaît extrêmement pauvre. Si l'on ne prend pas en considération les travaux réalisés sur le Refuge huguenot, l'on est réduit à quelques titres: le mémoire de licence de CAVADINI (1977) sur la maison de charité de la ville de Neuchâtel au

<sup>16</sup> *Bulletin de la Société générale suisse d'histoire* 49, décembre 1993.

<sup>17</sup> Cinq travaux annoncés pour l'Ancien Régime, dont quatre en Suisse romande; onze travaux annoncés pour le 19e, dont 8 en Suisse alémanique. Sur les cinq thèses annoncées, quatre sont inscrites à l'Université de Zurich.

18e siècle, celui de BLASER (1989) sur la clinique psychiatrique de Préfargier entre 1849 et 1879, celui, décevant, de SAHIN-LESQUEREUX (1986) sur l'assistance publique à Dombresson au début du 18e siècle, antérieur d'ailleurs à la période que nous considérons. La seule thèse soutenue sur notre sujet est une biographie déjà ancienne de la fondatrice d'un orphelinat au 19e siècle, Marie-Anne Calame (EVARD, 1934), dont les apports pour une histoire sociale neuchâteloise sont nuls. L'étude la plus complète dont on dispose sur l'histoire de l'assistance publique est une histoire de la chambre de charité du Locle datant de ... 1913.

Les titres que nous mentionnons ainsi dans notre bibliographie, en ce qui concerne le canton de Neuchâtel, sont essentiellement des plaquettes jubilaires ou des écrits de la seconde moitié du siècle passé, qui ont valeur de sources.

## Introduction

---

### Liste des abréviations

AEN: Archives de l'Etat de Neuchâtel.

BCL: *Bulletin officiel des séances du corps législatif de la Principauté et canton de Neuchâtel*, Neuchâtel, Wolfrath, 1831-1847, 11 volumes en 10 tomes.

BGC: *Bulletin officiel des délibérations du Grand Conseil de la République et canton de Neuchâtel*, vol. 1 (1848)->.

BPUN: Bibliothèque publique et universitaire de Neuchâtel.

MB: *Le véritable messager boiteux de Neuchâtel*, 1805->.

MCE: *Manuel du Conseil d'Etat*.

MN: *Musée neuchâtelois. Revue d'histoire régionale*, 1864-> (les sous-titres varient; nous donnons la version adoptée depuis 1964).

PVAG: *Procès-verbaux des Audiences générales, 1816-1830*, Neuchâtel, Archives de l'Etat, 1904, 2 volumes.

RL: *Recueil des lois, décrets, et autres actes du gouvernement de la République et canton de Neuchâtel*, tome 1 (1849) - tome 15 (1886)

NRL: *Nouveau recueil officiel des lois*, volume 1 (1886) - volume 18 (1922)

RGSEP: *Registre de la Société d'émulation patriotique: 1791-1866*, 179 pages. BPUN, MS 2086-28

RPO: *Recueil des pièces officielles concernant la Principauté de Neuchâtel et Valangin*, Neuchâtel, Wolfrath, 1827-1849, 3 volumes.

SEP: Société d'émulation patriotique

SJ: Société du Jeudi

SJPV: *Procès verbal des séances de la Société Neuchâteloise du Jeudi, du 1er février 1802 au 29 mars 1815*, 202 pages. BPUN, MS X 1/1

## Chapitre I: Le Conseil d'Etat et l'assistance. Charités, décisions ponctuelles et mesures générales: un paternalisme sans prise sur les réalités coutumières

### 0. INTRODUCTION

#### A. Les compétences du Conseil d'Etat et le régime communal

Arrivant dans la Principauté de Neuchâtel en automne 1806, le commissaire extraordinaire et futur gouverneur Lespérut<sup>1</sup> se fait remettre divers mémoires sur l'état du pays; il en tire, en 1806 ou 1807, entre autres, un volume manuscrit intitulé *Essai sur l'état actuel de la Principauté de Neuchâtel*<sup>2</sup>. Ecrit à l'intention du Prince Berthier, ce texte offre pour nous l'intérêt d'expliquer ce qui n'apparaît point explicitement de façon synthétique dans les sources neuchâteloises: les pratiques et les institutions qu'aucun texte normatif ne codifiait, le tissu coutumier sur lequel s'inscrit la politique du Conseil d'Etat en matière, entre autres, d'assistance publique; la grammaire et le lexique d'une langue que parlent nos sources.

Composé, en 1806, de vingt-deux membres nommés à vie, exclusivement neuchâtelois et recrutés presque uniquement dans le patriciat local, placé sous le contrôle théorique d'un gouverneur représentant du souverain, le Conseil d'Etat dispose, jusqu'en 1815 au moins, d'une large autonomie par rapport au Roi de Prusse, puis au Prince Berthier<sup>3</sup>. Ses compétences embrassent sans aucune séparation des pouvoirs tous les domaines de l'activité publique.

S'il est "chargé des détails de l'administration générale, il a encore un grand nombre d'attributions relatives à la justice civile et criminelle et à la surveillance des affaires religieuses"<sup>4</sup>: conservateur des droits du Prince, il reçoit les vassaux à l'hommage, vérifie les titres et les droits de leurs fiefs, il accorde les lettres de légitimation et de naturalisation, fait battre monnaie lorsque le Prince l'ordonne, il veille à la conservation des limites de l'Etat, donne les concessions pour les exploitations des mines et les cours d'eau, la chasse, dirige tout ce qui concerne les ponts et chaussées. Il est de plus chargé de la conservation des bâtiments du Prince, de l'inspection sur l'exploitation de ses propriétés foncières, de tout ce qui concerne ses revenus.

Quant à ses attributions judiciaires, elles "embrassent à-peu-près tous les détails de la justice civile et criminelle". C'est de lui que les officiers de juridiction, maires ou châtelains, reçoivent des ordres et pour l'instruction et pour les conclusions des procès. C'est également lui qui accorde les contraintes par corps et les liquidations de biens. Il peut casser des jugements en cas de non-observation des formes par les tribunaux; il nomme aux places de justicier, de sautier (huissier), de greffier, de commissaire à terrier et d'arpenteur, d'officier militaire. Il a également un droit de surveillance sur l'Eglise: il confirme les élections de pasteurs par la Classe, investit le temporel, "veille à ce que tous les pasteurs soient ramenés à leurs devoirs quand ils s'en sont écartés".

Il est également chargé de la "police supérieure": octroi d'autorisations en matière d'établissements publics, de pratique de la médecine, maréchaussée, mise en place de patrouilles contre les mendiants, règlements pour les métiers, affaires militaires. Il correspond directement avec les cantons suisses,

---

<sup>1</sup>François-Victor-Jean de Lespérut, 1772-1848; sur son rôle pendant l'occupation française, voir: Jean Courvoisier, *Le maréchal Berthier et sa Principauté de Neuchâtel (18067-1814)*, Neuchâtel, Attinger, 1959, pp. 133-159.

<sup>2</sup>AEN, *Fonds Berthier*, I: *Essai sur l'état actuel de la Principauté de Neuchâtel*. Registre in 4, 437 pages. Voir: Jean Courvoisier, *Le maréchal Berthier...*, p. 148 et pp. 449-454 pour la présentation du document.

<sup>3</sup>Rémy Scheurer, Louis-Edouard Roulet, Jean Courvoisier, *Histoire du Conseil d'Etat neuchâtelois. Des origines à 1945*, Neuchâtel, Chancellerie de l'Etat, 1987; Philippe Henry, "L'organisation du pouvoir sous le premier "régime prussien"", *Histoire du Pays de Neuchâtel. Tome 2: De la Réforme à 1815*, Hauterive, Attinger, 1991, pp. 66-90 (voir en particulier: pp. 73-82).

<sup>4</sup>*Essai sur l'état actuel...*, p. 42. Pour l'énumération qui suit: pp. 42-46.

voire avec des cours étrangères.

En matière administrative et législative, si l'on met à part la question de l'administration de la justice, paradigme de l'activité gouvernementale d'Ancien Régime, l'action du Conseil d'Etat n'est soumise à aucune véritable norme écrite: les bases décisionnelles semblent relever, d'une part, de mandements généraux dont la réitération au cours du 18<sup>e</sup> siècle trahit bien l'inefficace, et, d'autre part, d'une coutume non formulée et mise en oeuvre lors de décisions sur des cas particuliers. Le Conseil d'Etat semble, ainsi, disposer d'un pouvoir arbitraire; l'absence de moyens, pourtant, de faire mettre en oeuvre les décisions, une force publique quasi inexistante<sup>5</sup>, l'attachement des quatre bourgeoisies existantes (Neuchâtel, Valangin, Landeron, Boudry) à leurs privilèges, une gestion par les communes de leurs affaires échappant largement à tout contrôle, doivent relativiser ce constat.

Ainsi Lespérut, dans son travail de 1806/1807, est bien conscient des limites du pouvoir du Conseil d'Etat: ce dernier, certes, a sous sa surveillance "*la conduite des communes, tant pour la régie de leurs biens que pour l'administration de la police qui leur est confiée*", "*l'autorité que le Conseil d'Etat a le droit d'exercer sur elles, est celle d'un tuteur sur un pupille*"; il peut leur interdire de s'assembler, intervenir "*si elles administrent mal leur fortune ou leur police*", surveiller, par l'intermédiaire de ses officiers, leurs comptes. Mais ces droits, théoriques, le Conseil ne les exerce que peu: ils sont réels, "*quoique toutes les communes de cette principauté aient été abandonnées jusqu'ici à une sorte d'indépendance*" admet l'auteur de l'*Essai*.

La Principauté comprend en 1806 soixante trois *communautés*<sup>6</sup>, regroupées, pour la basse justice et pour l'administration, en vingt-deux juridictions de grandeur fort inégale, dirigées chacune par un représentant du Conseil d'Etat (maire, châtelain, capitaine et châtelain) et elles-mêmes regroupées en onze juridictions criminelles.

Le système communal neuchâtelois<sup>7</sup> est entièrement basé sur le statut de *communier*: la population d'une localité donnée se subdivise en *communiars* et *habitants*. Les premiers, que l'on dit *originaires* du lieu, ont seuls droit aux biens communaux (pâturages, forêts) et à l'assistance de la commune; réunis périodiquement, ils gèrent également seuls, à l'exclusion des habitants, les affaires de la localité. Pour désigner une localité ainsi administrée, on utilise le terme de *communauté*. Dans un village donné, selon l'auteur de l'*Essai*, les communiars peuvent ne représenter que le tiers ou la quart de la population. Tout non-communier peut être chassé du territoire de la communauté sans forme de procès, pour être renvoyé dans son lieu d'origine, sur une simple décision de l'assemblée de communauté: il n'est, formellement, que *toléré* et doit obtenir, pour résider, *l'habitation*, que la communauté peut révoquer selon son bon vouloir. L'essentiel du système est présenté par Lespérut dans les termes suivants:

---

<sup>5</sup>L'histoire de la maréchaussée dans la Principauté de Neuchâtel reste à faire, mais les archives pour le 18<sup>e</sup> sont extrêmement lacunaires; il existe tout de même aux AEN une *Série gendarmerie*; il faudrait également dépouiller les *MCE*. Voir: *Essai sur l'état actuel...*, pp. 125-130; Henry, *Crime, justice et société dans la Principauté de Neuchâtel (1707-1806)*, Neuchâtel, La Baconnière, 1984, pp. 154-156 et 508-510; Courvoisier, *Le maréchal Berthier...*, pp. 272-275. La création de la maréchaussée remonte au milieu du 18<sup>e</sup> siècle; en 1806, elle ne compte que sept archers n'exerçant que dans le bas du canton et au Val-de-Ruz, les communautés du Val-de-Travers et des Montagnes ayant conservé un système de patrouilles de milice. La moitié des frais engendrés par la maréchaussée est prise en charge par les communes, à raison de 4 batz par feu, le reste étant à charge du Prince. La ville de Neuchâtel dispose de ses propres archers. La tâche principale de la maréchaussée est de lutter contre les déserteurs et les mendiants et rôdeurs étrangers. Les vagabonds arrêtés doivent être conduits à Neuchâtel. En 1809, réorganisée et étendue à tout l'Etat, elle prend le nom de gendarmerie, voit ses effectifs augmentés de neuf postes; en 1810, trois postes supplémentaires sont encore créés.

<sup>6</sup>Ce passage sur le système communal est fortement inspiré du chapitre 6 "Du régime municipal", *Essai sur l'état actuel...*, pp. 65-117 (pp. 65-67, liste des communes; pp. 67-73: description du système; pp. 74-117, non exploité: "Etat général des revenus et dépenses des établissements de charité et d'éducation de chaque commune").

<sup>7</sup>On lira avec profit, sur ce sujet: Jean-Pierre Jelmini, "La vie publique dans les communautés rurales de Neuchâtel, au XVIII<sup>e</sup> siècle, établie d'après les documents de Dombresson et de Travers", *MN*, 1972, pp. 135-174.

*"Le régime communal a dans cette principauté des caractères qui le différencient essentiellement de celui qui existe en France et dans plusieurs autres pays. (...).*

*En France une commune est composée de la totalité des habitants d'une ville ou d'un village et aucune classe particulière d'habitants n'a de chartes qui lui donnent des droits exclusifs à la possession des biens communaux et aux autres prérogatives communales. Certaines conditions faciles à remplir sont seulement exigées pour le droit de domicile.*

*A Neuchâtel les communes ou communautés ont été créées primitivement par le Prince qui les a dotées en leur donnant des immeubles, en leur accordant la permission d'en acquérir d'autres, d'avoir des capitaux, de s'assembler en corps politique et d'exercer elles-mêmes leur police municipale.*

*De si grands avantages furent d'abord accordés par les Princes avec l'intention sans doute qu'il suffirait du domicile acquis par quelques années de séjour dans la commune pour y participer; le contraire est arrivé. Les prérogatives, les biens même souvent considérables des communes sont devenues la propriété exclusive des descendants des familles à qui ils furent autrefois accordés. Ce sont les individus qui ont conservé dans la commune un droit exclusif à ces avantages que l'on nomme communiens; (...). Souvent il arrive aux communiens de se partager entr'eux les produits des biens communaux, les coupes de bois par exemple. On conçoit aisément qu'ils doivent accorder très difficilement le privilège de communier puisque la part deviendrait moindre à mesure qu'on augmenterait le nombre des partageants. (...).*

*On peut être communier d'une commune sans avoir jamais habité son territoire, sans être obligé d'y prendre domicile, sans même y avoir de biens."*<sup>8</sup>

La tutelle exercée par le Conseil d'Etat sur les communes se traduit par deux seules règles: interdiction d'acheter ou de vendre une valeur immobilière sans l'autorisation du Conseil d'Etat; droit d'inspection des représentants du gouvernement sur les décisions des communautés et obligation pour celles-ci de soumettre leurs règlements de basse police (police des habitants, assistance publique, police des constructions, règlement de fonctionnement de l'assemblée communale par exemple) à l'approbation du Conseil.

Un tel système, de fait, laisse une marge de manoeuvre considérable aux communautés dans la conduite de leurs affaires: ainsi que l'écrit J.-P. Jelmini, *"la communauté neuchâteloise du XVIII<sup>e</sup> siècle n'est rien d'autre qu'un véritable Etat dans l'Etat"*<sup>9</sup>. Si Lespérut conclut son exposé du système communal en réaffirmant que *"dans tout ce qu'elle fait, nous le répétons, on ne doit envisager la commune à l'égard du souverain, que comme un pupille, auquel, pour son bien même, on laisse un certain degré de liberté mais qu'on surveille afin d'empêcher qu'il n'en abuse, et qu'on remet à l'ordre dès qu'ils se le permet"*<sup>10</sup>, il faut y voir, selon nous, plus un projet administratif (remettre les communes au pas), que la description d'un état de fait<sup>11</sup>.

---

<sup>8</sup> *Essai sur l'état actuel...*, pp. 67-69.

<sup>9</sup> Jelmini, "La vie publique...", p. 135.

<sup>10</sup> *Essai sur l'état actuel...*, p. 73.

<sup>11</sup> Charles-Godefroi de Tribolet (1752-1843), ancien Conseiller d'Etat (1781-1831) et chancelier, consacre une partie de ses *Mémoires sur Neuchâtel 1806-1831*, Neuchâtel, Wolfrath, 1902, pp. 43-46, à l'attitude du Conseil d'Etat envers les communes pendant la période française sous le titre révélateur de *"Sévérité envers les communes"*. *"Les communes avaient abusé pendant longtemps de la faiblesse du gouvernement, et il convenait sans doute de réprimer leur esprit d'insubordination; mais la sévérité que l'on commença à exercer à leur égard, et qui était principalement provoquée par le procureur-général et le maire de Neuchâtel, devint excessive."* (p. 43). Suivent quelques exemples.



**B. Vue d'ensemble sur le système de l'assistance publique à la fin du premier régime prussien<sup>12</sup>**

L'*Essai sur l'état actuel...* de 1806-1807 contient, au chapitre 12, une description synthétique, et pertinente au moins pour toute la seconde moitié du 18<sup>e</sup> siècle, de ce qui existe alors en matière d'assistance publique; complétées par le chapitre exposant les dépenses du Conseil d'Etat, ces quelque vingt pages nous permettront de cerner mieux les modalités *a priori* possibles de l'intervention gouvernementale en la matière<sup>13</sup>.

La clef du système est l'assistance des communiers pauvres, où qu'ils soient domiciliés, par leur communauté d'origine, aux moyen des revenus communaux:

*"Les lois imposent à chaque commune l'obligation d'entretenir ceux de ses membres qui ne peuvent pourvoir à leurs besoins."* (p. 181)

Les moyens mis en oeuvre par les communautés pour faire face à cette charge se réduisent à deux grands types:

*"1°. Celui où la commune conserve ses revenus et les applique elle-même à l'entretien de ses pauvres. 2°. Celui où une commission administre des capitaux provenant ou de legs pieux, ou de la commune, et en distribue les revenus aux indigents. Ces commissions sont connues sous le nom de chambre de charité, chambre de pauvres, comité de charité."* (pp. 191-192)

Au cas où ces revenus ne suffisent pas, les communiers aisés doivent se cotiser; si cela ne suffit toujours pas, les pauvres sont logés et nourris à tour de rôle par les communiers.

Il reste alors toute une part de la population qui échappe à l'assistance ainsi organisée: des naturalisés ne disposant d'aucun droit de communauté<sup>14</sup>, en particulier les descendants du Refuge, des ressortissants d'autres cantons ou d'Etats voisins, les bâtards enfin, qui, tous, *"n'ont aucun secours à prétendre sur les fonds communaux, ou sur les communiers aisés"* (p. 182). Ces pauvres sont, tout particulièrement les descendants du Refuge, assistés au moyen des *"fonds des sachets"* par les *"consistoires de charité"*, organes de l'assistance paroissiale constitués du pasteur et des anciens d'Eglise et dont les ressources proviennent des quêtes hebdomadaires à la sortie du culte. Le fait d'être *"à charge"* dans une communauté est, pour un non-communier, un motif fréquent d'expulsion dans sa commune d'origine ou, s'il n'est pas Neuchâtelois, hors de la Principauté. Mentionnons encore le *"char des pauvres"*: l'expulsé, s'il est incapable de marcher, est conduit à sa commune d'origine ou hors de l'Etat de commune en commune, chacune devant fournir un char pour le trajet jusqu'à la commune suivante.

Quant aux bâtards et aux enfants trouvés, dans la mesure où ils n'ont pas été reconnus, ils sont à la charge du Prince; la dépense annuelle pour ce poste a longtemps été budgétisée à 2700 £; c'est le procureur-général, au sein du Conseil d'Etat, qui est chargé de cet objet d'administration. Le solde de ce crédit est utilisé pour assister des sujets de l'Etat:

*"L'excédent de la somme quand on a payé toutes les pensions des enfants illégitimes, est distribué en aumônes par une commission du Conseil d'Etat, qui accorde surtout*

---

<sup>12</sup> *Essai sur l'état actuel ...*, pp. 181-204 (Chapitre 12: Des établissements de bienfaisance) et pp. 441-445 (Chapitre 27: Des dépenses, paragraphe 6: Entretien des enfants illégitimes, aumônes et gratifications accordées par le Prince).

<sup>13</sup> Voir annexe n°1 pour ce texte.

<sup>14</sup> L'on parle de *"sujets de l'Etat"*: ces habitants, ayant obtenu des *"lettres de naturalité"* du Conseil d'Etat ou du souverain, disposent du droit de cité neuchâtelois, mais n'ont pas été soumis à l'obligation de se faire recevoir dans une communauté du pays. Comme les illégitimes, ils ne peuvent ni être renvoyés hors de la Principauté ni prétendre être assistés par une des soixante-trois communautés du pays. L'obligation pour les nouveaux naturalisés d'acquiescer une communauté n'apparaît qu'à la fin du 18<sup>e</sup> siècle et ne s'impose définitivement qu'après la Révolution de 1848 (*"Loi sur la naturalisation des étrangers et des Suisses du 13 septembre 1848"*, RL 2, pp. 286-289, articles 2<sup>e</sup> et 3).

*des secours aux pauvres privés des droits de bourgeoisie ou de communauté.*" (p. 442)

De fait, de 1794 à 1804, l'on a consacré, à l'entretien des enfants illégitimes et aux "charités" une somme annuelle moyenne de 4580 £. En sus de cela, une certaine somme prise sur les différentes recettes (arrondissements pour la perception des revenus du Prince) est attribuée à différentes institutions de charité<sup>15</sup>.

Par contre, le Conseil d'Etat ne dispose d'aucun établissement où placer des pauvres, des malades, des vieillards ou des aliénés:

*"Il n'existe malheureusement dans la Principauté aucun hospice général, où des malades pauvres et sans asile, soient recueillis et soignés. Le besoin d'un établissement pareil se fait sentir depuis longtemps et sa privation donne souvent lieu à des actes d'inhumanité, surtout à l'égard des étrangers surpris dans ce pays par la maladie, la fatigue, ou le découragement; et à l'égard des fous qui, s'ils ne sont pas reçus dans les hospices de Berne et de Besançon, sont traités dans les campagnes, moins comme des malades, que comme des hommes méchants."* (pp. 183-184)

Les villes de Neuchâtel et du Landeron, certes, ont des "hôpitaux", mais le Conseil d'Etat ne peut en disposer. De plus, ils sont tout-à-fait insuffisants: celui de Neuchâtel, fondé au 14<sup>e</sup> siècle, reconstruit vers 1780 grâce à une donation de David de Pury, regroupe sous son toit le logement de l'hospitalier, du pasteur allemand de la ville, des prisons de police, une salle d'armes, un local pour distribuer les soupes économiques, quelques chambres pour les malades; il sert principalement "de lieu de retraite à de vieux bourgeois privés de ressources" (p. 187)<sup>16</sup>. Quant à l'hôpital du Landeron, écrit Lespérut, il

*"n'a et ne peut avoir d'autre destination par sa construction, que de servir d'asile aux mendiants et rôdeurs, ils y sont nourris et logés pendant une nuit"* (pp. 187-188).

Plusieurs villages de la Principauté ont également de tels "hôpitaux", "qui n'ont d'autre destination que le logement et l'entretien des rôdeurs et vagabonds à la décharge des communes" (p. 188).

La ville de Neuchâtel, enfin, dispose d'une "maison des orphelins"<sup>17</sup>, fondée au début du 18<sup>e</sup> siècle,

<sup>15</sup>La plus importante de ces aumônes permanentes est constituée de huit muids de froment pris sur la recette de Valangin et distribués aux pauvres de la mairie de Valangin. Les autres: Quêteur du St. Bernard, sur la recette de Neuchâtel 2 £, sur celle de Valangin 1 £ 4; pauvres du Val-de-Travers en froment sur la recette de Colombier 3 muids; hôpital de Boudry en froment sur la recette de Boudry 2 muids; hôpital de Fribourg en vin sur la recette du Landeron un muids 6 setiers; hôpital du Landeron en vin sur la même recette un muid; hôpital de Berne en vin sur la même recette 2 muids. *Essai sur l'état actuel...*, p. 443.

<sup>16</sup>L'histoire de cet hôpital reste entièrement à faire, à partir des sources se trouvant aux Archives de la Ville de Neuchâtel. Voir: Louis Guillaume, *Coup d'oeil sur la vie sociale dans le canton de Neuchâtel*, Neuchâtel, Bureau du Comité de la Société neuchâteloise d'utilité publique, 1881, pp. 186-187; Ed. Cornaz, "Notices relatives à l'histoire médicale de Neuchâtel", *MN*, 1870, pp. 257-280; Robert Genevoy, "Les archives de l'Hôpital du Saint-Esprit de Neuchâtel à l'Hôpital Saint-Jacques de Besançon", *MN*, 1967, pp. 140-141; Fernand Loew, "Les premiers hôpitaux à Neuchâtel", *MN*, 1968, pp. 127-144; Ch. Châtelain, "Inventaire du mobilier de l'Hôpital de Neuchâtel en 1552", *MN*, 1884, pp. 233-238; Jean Courvoisier, *Les monuments d'arts et d'histoire du canton de Neuchâtel, tome I: La Ville de Neuchâtel*, Bâle, Birkhauser, 1955, pp. 163-164, 165-187, 190-194, 207-208; Ph. Godet, "Civis pauperibus", *Nouvelles étrences neuchâteloises*, Neuchâtel, Guinchar, 1914, pp. 14-20; *MB*, 1810, p. 37; Ed. Quartier-La-Tente, *Le canton de Neuchâtel*, première série, 11<sup>e</sup> volume, Neuchâtel, Attinger, 1898, pp. 411-422. Cet hôpital fut réorganisé une première fois en 1808-1810, mais ce n'est qu'en 1845 qu'il perd définitivement son caractère d'hospice et est entièrement médicalisé. Le règlement de 1808, retrouvé par hasard, indique nettement que l'institution conserve encore sa fonction de maison de retraite (*Règlements adoptés par le comité de charité dans son assemblée du 12<sup>e</sup> mars 1808 relativement à l'hôpital et à l'hospice qui sont soumis à sa direction*, Neuchâtel, de l'Imprimerie de Mme. Fauche-Borel, libraire, MDCCCVIII, 29 pages. BPUN, cote 6 R 370). Le bâtiment de l'ancien hôpital abrite aujourd'hui les services industriels de la ville de Neuchâtel.

<sup>17</sup>Voir sur ceci, pour le 18<sup>e</sup> siècle: Michèle Cavadini, *La Maison de Charité de Neuchâtel (1720-1803)*, mémoire de licence, Université de Neuchâtel, Faculté des Lettres, Institut d'histoire, 1977; Ed. Quartier-La-Tente, *Le canton de Neuchâtel*, première série, 11<sup>e</sup> volume, Neuchâtel, Attinger, 1898, pp. 444-458; *MB*, 1808, p. 39, 1820, p. 44, 1859, pp. 45-48 (notice biographique de Jean-Jacques L'Allemand, fondateur de la maison), 1870, pp. 46-49; Louis Guillaume, *Coup d'oeil...*, pp. 29-30; Charles Berthoud, "Philanthropes neuchâtelois", *Etudes et biographies*, Neuchâtel, Attinger, 1894, pp. 117-130 (notice biographique, entre

réservée presque exclusivement aux enfants de bourgeois de Neuchâtel, accueillant ordinairement quarante enfants et payant les apprentissages d'une dizaine d'autres (pp. 188-191).

Cet équipement assistanciel coutumier de la Principauté est complété par quelques autres pratiques, dont la *passade* et les *quêtes*.

Les rôdeurs et vagabonds qui traversent le pays "*trouvent à leur passage un gîte dans chaque village où ils sont logés et nourris aux frais de la commune, à leur départ, ils reçoivent quelques sols, appelés passade, pour leur faciliter les moyens de sortir de l'Etat*" (pp. 182-183). La surveillance de ces rôdeurs est l'une des tâches principales de la maréchaussée<sup>18</sup>.

Quant aux quêtes en cas d'incendies ou d'inondations ayant frappé toute une localité, elles sont généralement ordonnées par le Conseil d'Etat dans toutes ou dans une partie seulement des paroisses de l'Etat; un particulier qui a subi un incendie, un coup du sort le privant de ses moyens d'existence, perte de bétail ou des instruments de travail (bateau, attelage pour un voiturier par exemple), peut demander au Conseil le droit de quêter, qui est alors accordé pour un temps et un arrondissement déterminé.

Assistance par la communauté d'origine, par les consistoires de charité, par le Conseil d'Etat, quêtes et passade: le système est complété par l'interdiction, pour tous les habitants, sujets et non sujets de l'Etat, de mendier, tous les vrais pauvres ayant la possibilité d'être assistés, par leur commune, par le consistoire ou par le Conseil d'Etat. Il s'agit, à côté de l'obligation, formulée en termes généraux, faite aux communautés d'assister leurs ressortissants pauvres, de la seule règle générale en matière d'assistance publique:

*"Ces moyens de secours ayant paru suffisants, le gouvernement a interdit la mendicité par une ordonnance de 1773."* (p. 182)

Mais une telle interdiction est, reconnaît Lespérut, loin d'être appliquée:

*"La mendicité a donc continué et continue encore, malgré toutes les peines que l'administration s'est donné pour la déraciner."* (ibidem)

### **C. Les trois modalités a priori possibles de l'action du Conseil d'Etat en matière d'assistance publique**

La nature des compétences du Conseil d'Etat, le système communal en place et l'organisation coutumière de l'assistance jusqu'en 1815 conditionnent les trois types d'interventions possibles du Conseil d'Etat en la matière.

Tout d'abord, son droit de surveillance des communes<sup>19</sup> l'amène à se prononcer sur des cas particuliers de dysfonctionnement du système et à se voir soumettre, pour approbation, les règlements communaux ou paroissiaux pour l'assistance des pauvres. Les cas particuliers sur lesquels il peut être amené à se prononcer sont multiples: un communier se plaignant de n'être pas (assez) assisté par sa communauté; une communauté, inversement, plaignant d'un pauvre qui se conduit mal et qu'elle ne peut discipliner; deux communautés en conflit au sujet de l'assistance d'une famille dont les droits d'origine ne sont pas clairs; des particuliers refusant de contribuer à l'assistance des pauvres de leur communauté; conflits entre paroisses et communautés, etc.

---

autres, de J.-J. L'Allemand); Jean Courvoisier, *Les monuments...*, pp. 187-190. Les archives de cette institution sont déposées aux Archives de la Ville de Neuchâtel. Le bâtiment construit au début du 18<sup>e</sup> siècle abrite actuellement des services administratifs de la ville de Neuchâtel.

<sup>18</sup>Sur la maréchaussée, voir ci-dessus, note#.

<sup>19</sup>Parmi les compétences du Conseil d'Etat figure la surveillance de "*la conduite des communes, tant pour la régie de leurs biens que pour l'administration de la police qui leur est confiée*".

L'obligation, ensuite, que le gouvernement a d'assister les illégitimes et les sujets de l'Etat l'amène à agir lui-même comme une véritable chambre de charité: il s'agit de gérer une somme à disposition, de fixer les modalités de transmission des requêtes, d'accorder ou de refuser les demandes des pauvres.

Son droit de haute police, enfin, ne l'amène à prendre des mesures générales qui ne concernent notre domaine qu'à titre subordonné: engagement de la maréchaussée contre les rôdeurs de passage, interdiction de mendier pour tous les habitants de la Principauté. L'accord ou le refus d'une quête en cas d'incendie, d'épizootie ou d'un autre revers de fortune, relèvent également du même ordre de considération.

Ainsi donc, il semble bien, à partir de la seule analyse des conditions-cadres de l'action gouvernementale, que l'assistance publique échappe essentiellement au contrôle du pouvoir central: tout le système, en effet, à l'exception de la prise en charge des sujets de l'Etat sans communauté, repose sur l'assistance par la commune d'origine. Le Conseil n'intervient ainsi qu'en cas de mauvais fonctionnement du système, lorsqu'un pauvre se plaint, que deux communautés sont en conflit par exemple: lorsque le système fonctionne, le pouvoir central est absent, de même qu'il n'intervient, dans l'élaboration des règlements des chambres de charité, qu'en dernier lieu, pour leur donner son approbation, sur des critères non explicités par un texte de loi. Il n'existe aucun règlement uniforme sur le fonctionnement des chambres de charité, aucun texte ne règle l'accès des nécessiteux à l'assistance communale. Dans un tel système, y a-t-il place pour un projet plus général, à mettre en oeuvre à l'échelle de l'Etat et visant à aider (les pauvres dignes de l'être) et à punir (les mauvais pauvres)? Les mesures de portée générale semblent ne pouvoir être prises qu'en fonction de l'exercice par le Conseil de son droit de haute police (interdiction de la mendicité et maréchaussée).

#### **D. Délimitation du champ de la recherche**

L'analyse et les conclusions qui précèdent ont pour nous nature d'hypothèses à vérifier. L'étude à mener doit donc se diriger dans trois directions:

a) Exercice par le Conseil d'Etat de son droit de haute police dans la mesure où il concerne la lutte contre la mendicité des habitants de la Principauté. Nous excluons délibérément tout ce qui concerne l'histoire elle-même de la constitution et du fonctionnement de la maréchaussée/gendarmerie, ainsi que des patrouilles qui en tiennent lieu dans les communautés où elle n'existe pas: les rôdeurs, les mendiants de passage, les "sans-aveu", les "gueux"<sup>20</sup> échappent ainsi à notre recherche. La question de l'accord du droit de quêter en cas d'incendie, de perte de bétail, etc, ne sera examinée qu'incidemment.

b) Exercice par le Conseil de son droit de surveillance des communes. Il s'agit d'examiner le traitement des très nombreuses affaires particulières dont la trace est conservée dans les manuels du Conseil d'Etat, dans le but, d'une part, de dégager la ligne de conduite du gouvernement dans de semblables affaires, et, d'autre part, de voir si se fait jour une volonté de prendre des mesures administratives générales en la matière. Dans cette mesure-ci, cette préoccupation rejoint la première direction de recherche susmentionnée. Nous limiterons l'étude à une analyse des requêtes présentées au Conseil d'Etat par des communiers se plaignant de n'être pas (assez) assistés par leur communauté.

c) Fonctionnement du Conseil d'Etat comme chambre de charité: il s'agit de voir, d'une part, quand et comment il établit son propre règlement par des arrêts fixant les procédures de transmission des requêtes et déterminant la population ayant droit à son assistance et, d'autre part, comment il traite les

---

<sup>20</sup>Le Conseil d'Etat, à l'instar des cantons suisses, faisait périodiquement procéder à de véritables battues, que l'on appelait "chasse aux gueux", pour débusquer ces sans-aveu, déserteurs, rôdeurs, mendiants de passage. Voir: C. Perregaux, "La chasse aux gueux au XVIIIe siècle", *MN*, 1900, pp. 101-109 et 157-168; C. Perregaux, "Comptes concernant la chasse aux gueux", *MN*, 1901, pp. 104-106.

## Le Conseil d'Etat et l'assistance...

demandes de secours qui lui sont ainsi transmises. Nous laissons délibérément de côté la complexe question du statut des illégitimes et de leur prise en charge par l'Etat, pour nous concentrer sur l'utilisation par le Conseil des sommes à sa disposition pour les aumônes.

## I. DU MANDEMENT CONTRE LA MENDICITE À L'ECHEC DU PROJET DE ROUGEMONT SUR L'ASSISTANCE PUBLIQUE (1773-1813): NATURE ET CONTENU DES MESURES DE POLICE DU CONSEIL D'ETAT

Au mois de février 1773, sur l'initiative de la ville de Neuchâtel, le Conseil d'Etat publie un mandement interdisant la mendicité et ordonnant aux communautés d'entretenir leurs pauvres. Cette ordonnance, certes, s'inscrit assez largement dans la continuité de textes précédents; de même, caractéristique en cela d'un 18e coutumier et pré-réglementaire, elle ne dut pas avoir de grand impact sur la réalité des pratiques d'assistance dans les communautés du pays: jusqu'à son abrogation en 1819, elle fut souvent rappelée, et les documents sont nombreux, qui attestent combien peu elle fut appliquée.

En dépit de cela, ce mandement fit date: l'on s'y réfère constamment pendant plus d'un demi-siècle, et lorsque, en 1819, le Conseil d'Etat publie un "Arrêt relatif à l'assistance des pauvres"<sup>21</sup>, c'est cette ordonnance que, explicitement, il révoque.

Rétrospectivement, l'ordonnance de 1773 fut, de même, considérée comme le texte qui avait imposé aux communautés le principe de l'obligation d'assister leurs ressortissants pauvres<sup>22</sup>.

Ce n'est qu'en 1812-1813 que l'idée de revoir tout le système est prise en considération, pour être repoussée; la question, dès ce moment, n'est plus tant de lutter contre la mendicité que de revoir l'assistance publique elle-même, qui est, ainsi, devenue une préoccupation à part entière et non plus subordonnée à d'autres préoccupations (de police)<sup>23</sup>.

Il s'agit, donc, dans ce chapitre, de retracer l'histoire des mesures générales prises par le Conseil d'Etat en matière de lutte contre la mendicité et d'assistance communale durant la seconde moitié du 18e siècle et sous l'occupation française: quelle est la préoccupation première du gouvernement dans ses mesures à ce sujet? En reste-t-il durant toute la période à ces considérations de "haute police"? Commence-t-il, au contraire, à considérer qu'il est nécessaire de régler l'assistance communale elle-même, par des mesures uniformes?

Les sources utilisées sont toutes de même nature: il s'agit d'actes émanés du gouvernement. La source principale est ainsi constituée des *Manuels du Conseil d'Etat*, dépouillés à l'aide des *Tables* établies au tournant des 18e-19e siècles; quelques sources annexes ont complété ou confirmé la documentation ainsi obtenue: la *Série Assistance* des AEN contient, à côté de copies d'arrêts que l'on trouve presque tous aussi dans les *Manuels*, le texte du projet de Rougemont en 1812-1813, qui n'est que mentionné dans le *Manuel* correspondant; la série des *Placards neuchâtelois* conservés à la BPUN

<sup>21</sup>"Arrêt relatif à l'assistance des pauvres du 20 février 1819", *RPO I*, pp. 339-343.

<sup>22</sup>Entre 1818 et 1825, la question d'une réforme de l'assistance est discutée aux Audiences-Générales. Dans le mémoire qui est à l'origine du débat au législatif sur le sujet, les communautés et paroisses des Montagnes attribuent à la charité obligatoire une grande responsabilité dans les progrès du paupérisme: "L'obligation où sont les communes d'entretenir leurs pauvres. La charité est un devoir de religion; mais n'est-ce point une mauvaise politique que d'en faire une obligation civile? Quand l'aumône est une action volontaire et de conscience, celui qui la sollicite demeure dans une sorte de dépendance et ne se repose pas sur son insouciance et sa paresse. Quand on en fait une obligation civile, il compte dessus, l'exige et s'abandonne à la fainéantise"; l'on demandait en conséquence "Quelques modifications à la règle qui ordonne aux communautés d'entretenir leurs pauvres, règle qui pourrait être restreinte à des cas privilégiés, tels qu'accidents, maladies, vieillesse, pour obliger l'homme valide à ne compter que sur ses propres forces." (*PVAG I*, pp. 188-190). De la même façon, en novembre 1818, la commission du Conseil d'Etat chargée de proposer une mesure administrative générale au sujet de l'assistance des pauvres reçoit comme directive de partir du principe "que l'obligation des communautés d'entretenir leurs pauvres n'est que facultative" (*MCE 167*, 9 novembre 1818, p. 938).

<sup>23</sup>Il est intéressant de constater que l'histoire de la mise en place d'une réglementation centrale en matière de police des habitants suit exactement le même schéma. Voir sur ceci: Th. Christ, *Les pratiques des communautés neuchâteloises en matière de police des habitants (1750-1815)*, Institut d'histoire, Université de Neuchâtel, 1993, 94 pages; Sabine Riard, *Le règlement des étrangers de 1827*, Institut d'histoire, Université de Neuchâtel, 1992, 36 pages. Ces deux textes sont disponibles à l'adresse suivante: Institut d'histoire, Espace Louis-Agassiz 1, 2000 Neuchâtel-Suisse.

nous livre, en particulier, la seule version que nous ayons retrouvée jusqu'ici du mandement de 1773. Nous nous limitons certes, ainsi, à des sources de provenance unique; l'objet de la recherche n'est, de cette façon, approché que "par en haut": il nous manque une approche "par en bas", qui aurait pu se faire en retraçant l'histoire d'une chambre de charité donnée, ce qui aurait permis, en particulier, d'apprécier l'(absence d') impact des ordonnances du pouvoir central sur les structures et la politique des organes communaux d'assistance publique. Dans la mesure, pourtant, où l'objet final de la recherche est l'accession de l'assistance publique au statut de tâche gouvernementale à part entière, la limitation des sources utilisées se justifie.

#### A. Histoire du mandement de 1773: une décision de nature circonstancielle

La cause immédiate du mandement de février 1773 est une requête de la ville de Neuchâtel, qui incita le Conseil à émettre une ordonnance valant pour tout l'Etat.

Le 2 février 1773, en effet, le Conseil d'Etat prenait en considération, pour les renvoyer en commission et y répondre le 8, deux requêtes de la chambre de charité de la ville. La seconde ne doit pas nous arrêter longtemps: l'on y demandait au Conseil *"de vouloir bien disposer en sa faveur d'une partie des deniers qu'il distribue annuellement aux pauvres de cet Etat"*: il ne s'agit que d'une demande de subside, à laquelle le Conseil répondit avec prudence le 8 qu'*"il donnera avec plaisir à la fin de chaque année telle somme à laquelle la caisse des charités pourra s'étendre"*<sup>24</sup>.

Par la première requête, par contre, l'on demande au Conseil son autorisation pour un règlement contre la mendicité, ainsi que de publier ledit règlement dans toute la Principauté:

*"Sur les deux requêtes de la chambre de charité de cette ville, présentant dans la première divers articles d'un règlement qu'elle a fait sous l'approbation de ses supérieurs, pour interdire aux pauvres la mendicité dans la ville et sa banlieue. Et priant le Conseil de vouloir munir de son autorité ceux desdits articles, qui peuvent en avoir besoin, et de faire publier les uns et les autres dans tout l'Etat, (...)"*<sup>25</sup>.

*"faire publier [ce règlement] dans tout l'Etat"*: c'est, de la part de la ville envers le Conseil d'Etat, vouloir traiter d'égal à égal. Un demi-siècle plus tard, le Conseil n'eût certes pas admis cette façon de procéder<sup>26</sup>; en 1773, au contraire, il relaye l'initiative de la ville: plutôt que de publier simplement dans tout l'Etat le règlement dont il s'agit, le Conseil saisit l'occasion pour émettre un mandement général au sujet de la mendicité:

*"Sur la requête de la chambre de charité de cette ville aux fins qu'il plaise au Conseil de vouloir munir de son autorité divers articles d'un règlement qu'elle a fait sous l'approbation de ses supérieurs, pour interdire aux pauvres la mendicité dans la ville et sa banlieue, (...) Il a été dit, que le Conseil pour donner au projet de règlement présenté par la chambre de charité de cette ville toute l'efficace nécessaire, a jugé convenable de publier un mandement général qui répondra au but louable que la chambre de charité se propose."*<sup>27</sup>

Etonnamment, le mandement ainsi mentionné, qui est évidemment celui qui nous préoccupe, n'est

<sup>24</sup> MCE 117, 2 février 1773, p. 59 et 8 février 1773, p. 66.

<sup>25</sup> MCE 117, 2 février 1773, pp. 58-59.

<sup>26</sup> Dès 1810, jusqu'au milieu des années 1820 au moins, la lutte entre la ville et l'Etat est virulente: la première tente de faire valoir son "droit de police" pour refuser toutes les mesures administratives générales du Conseil; ce dernier, au contraire, cherche à imposer ses règlements de façon uniforme dans tout l'Etat. Ce sujet, qui mériterait beaucoup plus que la présente note, n'a pas encore véritablement l'attention des historiens.

<sup>27</sup> MCE 117, 8 février 1773, pp. 66-67.

pas reproduit dans le *Manuel*: faut-il y voir un signe du caractère relatif de l'intérêt que portait à la question le gouvernement?

Le caractère circonstanciel de l'ordonnance de 1773 ressort clairement de la brève narration qui précède: l'impulsion est venue d'une requête particulière, celle de la chambre de charité de la ville; l'on vise surtout à "[répondre] au but louable que la chambre de charité se propose", le texte est rédigé en moins d'une semaine<sup>28</sup>, sans, apparemment, qu'il y ait eu de réflexion générale sur la question: il ne procède pas d'une préoccupation en relation avec la situation générale de l'assistance publique dans le pays ou avec la crise de subsistance dont la Principauté est en train de sortir. De plus, la finalité du règlement soumis au Conseil par la ville ressort clairement de notre source: il s'agit de lutter contre la mendicité, et les dispositions proposées par la ville pour son ressort<sup>29</sup> sont simplement étendues à tout l'Etat par le Conseil.

### 1. Le mandement de 1773: une ordonnance-palimpseste<sup>30</sup>

Le mandement est composé d'un exposé des motifs, suivi de sept articles et d'une exhortation finale.

L'exposé des motifs à lui seul nous donne la mesure de la portée de l'ordonnance, en la situant par rapport à des textes précédents qu'il s'agit de reprendre, de reformuler, de perfectionner: l'on réécrit, l'on ajoute peut-être, mais l'on ne supprime pas, l'on ne dit pas vouloir innover.

L'articulation syntaxique de cet exposé est la suivante:

CONSIDERANT [les déplorables effets de la mendicité]  
ET REMARQUANT [les bons effets des mandements de 1769 et 1770 contre les rôdeurs]  
=>NOUS AVONS CRU DEVOIR  
PERFECTIONNER ET RENDRE PLUS EFFICACES [nos ordon-  
nances précédentes qui ont pour objet la suppression de la mendicité dans le  
pays, et notamment celle du 21 avril 1749]  
ET en même temps RENOUVELER ET REDIGER EN UN SEUL  
MANDEMENT [tous ceux émanés précédemment de notre part, concernant  
les rôdeurs et mendiants étrangers]  
POUR CET EFFET NOUS AVONS JUGE NECESSAIRE DE RENOUVELER ET REFORMER  
LE TOUT [en la forme et manière suivante].

Deux constatations s'imposent, sur la nature de la démarche et sur son contenu.

Tout d'abord, l'affirmation d'une continuité par rapport aux mandements antérieurs, que l'on dit vouloir "perfectionner et rendre plus efficaces", "renouveler et rédiger en un seul mandement", "renouveler et réformer": la fonction du mandement n'est pas d'innover et de rompre avec ce qui a été jusqu'alors, elle est de redire, de rendre plus fort et ferme ce qui est déjà, de le ré-affirmer. L'exposé des motifs fait du texte qu'il motive plus un acte de réécriture qu'un acte de gouvernement et le fait palimpseste. L'on touche, ici, selon nous, la nature même de ces textes d'Ancien Régime émis par le Conseil d'Etat en vertu de son pouvoir de "haute police".

<sup>28</sup>Tout ceci nous semble révélateur du peu d'importance attachée à l'objet; mais pour être catégorique, il faudrait savoir quelle est la pratique habituelle du Conseil lorsqu'il émet une ordonnance: aucune étude n'a encore été menée sur le sujet.

<sup>29</sup>Cf. plus bas. Nous n'avons pas encore retrouvé le règlement soumis par la chambre de charité de la ville au Conseil; mais un imprimé de 1773, présentant au public les réformes introduites dans les structures et le fonctionnement de ladite chambre, présente l'essentiel des innovations. *Au public*, sl, sd, 13 pages. A été lu et approuvé en Conseil général du 18 janvier 1773. BPUN, cote 6R 370.

<sup>30</sup>Pour le texte des mandements de 1749 et de 1773, voir annexe n°2.



Le contenu, ensuite, de cet exposé, ce dont il y aura réécriture: il s'agit de la *"suppression de la mendicité dans le pays"* et de la *"police (...) à l'égard des rôdeurs et mendiants étrangers"*. Le Conseil reste de cette manière strictement dans ses compétences de haute police: le but n'est pas, en soi, de régler l'assistance communale, le fonctionnement des chambres de charité et la gestion des biens communaux, mais bien de lutter contre les deux formes possibles de la mendicité (mendiants de passage; mendicité de sujets domiciliés dans l'Etat). Les articles de l'ordonnance seront subordonnés à cette finalité.

## 2. Le contenu du mandement de 1773: comparaison avec celui de 1749

Des sept articles de l'ordonnance de 1773, six visent à *"la suppression de la mendicité dans le pays"*, seul le septième, sur lequel nous ne nous arrêterons pas, est dirigé contre les *"rôdeurs et mendiants étrangers"*<sup>31</sup>.

Ces six premiers articles reprennent assez largement le contenu d'un mandement daté du 21 avril 1749 sur la mendicité; la seule différence notable entre les deux textes est que toute forme de mendicité est interdite en 1773, alors qu'il était prévu, en 1749, d'autoriser les porteurs d'une marque de plomb ad hoc à mendier.

L'article 1 formule l'obligation, pour les communautés, d'entretenir leurs ressortissants pauvres: *"Il est ordonné aux villes, communautés, et paroisses de cet Etat, d'entretenir chacune les pauvres de son district"*. L'exigence n'est pas nouvelle: elle figurait, par exemple, dans l'ordonnance de 1749 (article II).

L'article 2 fixe la procédure à suivre pour l'envoi de requêtes de charités au Conseil d'Etat: l'officier de juridiction doit les envoyer, munies de son attestation et de celle du pasteur, au Conseil deux fois par an. Les secours accordés par le Conseil seront remis aux intéressés par l'officier ou le pasteur. Cette procédure vise essentiellement à retenir les pauvres chez eux: l'on veut éviter qu'ils viennent eux-mêmes demander l'aumône au Conseil et en profitent pour mendier en route. Le mandement de 1749 réglait également ces demandes de charité au Conseil, mais de manière moins précise (article VII; ne parlait que de l'attestation par le pasteur).

L'article 3 forme le coeur des dispositions visant à *"la suppression de la mendicité dans le pays"*: toute contravention à l'interdiction de mendier sera sanctionnée par la peine du tourniquet. La disposition est également reprise, avec quelques adoucissements, du mandement de 1749<sup>32</sup>.

L'article 4 règle le renvoi des mendiants dans leur communauté: celle-ci doit rembourser les frais occasionnés. Cette disposition, également, n'est pas nouvelle: elle avait été formulée en octobre 1749, dans un arrêt d'application du mandement d'avril<sup>33</sup>.

L'article 5 vise également à supprimer la mendicité: il interdit aux pasteurs, aux communautés, aux cours de basse justice de donner aux pauvres *"des attestations pour mendier"*. Une fois encore, la

---

<sup>31</sup>Voir ci-dessus notre *"Délimitation du champ de la recherche"* (point a). Cet article 7, reprenant les mandements des 8 mai 1769 et 15 novembre 1770, interdit *"aux rôdeurs et mendiants étrangers, par où nous entendons tous gens sans aveu et dénués de tout moyen apparent de subsistance"* d'entrer dans le pays, renvoie, pour les peines prévues, au mandement de 1770, défend à quiconque de loger ces indésirables, promet 8 batz de récompense à qui permettra d'en arrêter un et rappelle qu'il faut conduire à Neuchâtel, *"garrottés si besoin est"*, ceux que l'on aura saisis.

<sup>32</sup>Peines prévues en 1749: une heure de tourniquet la première fois, deux heures pour la récidive, trois heures et être tourné la troisième fois (article IV); peines prévues en 1773: être présenté au tourniquet la première fois, y être mis une heure pour récidive, deux heures et être tourné pour la troisième fois (article 3).

<sup>33</sup>Les pauvres allant mendier, au moyen de leur marque, hors de leur communauté y seront ramenés par les patrouilles que l'on va établir: *"Il est enjoint aux gardes et patrouilles qu'on va établir, de les arrêter et de les conduire dans leur communauté, pour y être punis à teneur du dit mandement et aux frais de la communauté ou paroisse d'où ils sont ressortissants (...) "*. L'obligation faite aux communautés d'entretenir leurs pauvres est également répétée: *"(...) ordonnant de nouveau et de plus fort à toutes les communautés de cet Etat de contribuer à l'entretien de leurs pauvres, soit des deniers de leurs chambres de charités, ou à défaut des revenus de leur communauté (...) "*. AEN, Série Assistance 2/1a, 9 octobre 1749.

disposition se trouve déjà dans le mandement de 1749 (articles V et VII).

L'article 6, enfin, ordonne, en termes généraux aux autorités subalternes *"de donner tous leurs soins à tarir la source de la mendicité"*, en particulier en donnant l'exemple du travail et de la discipline.

La seule différence notable entre les deux mandements réside dans une pratique que l'ordonnance de 1773 supprime sans le dire: les communautés pouvaient, si leurs ressources étaient insuffisantes, distribuer à leurs pauvres des autorisations de mendier sous la forme de *"marques de plomb de la grandeur d'un écu, sur lesquelles seront empreints ou gravés le mot pauvre, avec celui de la communauté ou paroisse, lesquelles marques ils pourront distribuer à leurs véritables pauvres pour qu'ils puissent mendier dans leur propre lieu et non ailleurs"* (article III). Les peines prévues en cas de mendicité (article IV) ne s'appliquaient, en conséquence, qu'aux personnes mendiant sans cette marque ou sans la porter en vue sur la poitrine ou hors de leur communauté.

Au terme de cette comparaison, l'on peut, donc, légitimement affirmer, comme l'annonçait l'exposé des motifs, que le mandement de 1773 n'innove pas par rapport à celui de 1749, si ce n'est que les peines prévues sont un peu moins sévères et que le système des marques de plomb disparaît<sup>34</sup>. La fonction du mandement de 1773 semble, donc, bien n'être que de redire *"de plus fort"*, selon l'expression usitée au 18<sup>e</sup> siècle, ce qui existe déjà. Il n'y a pas de changement de système, et la préoccupation unique demeure, comme en 1749, la lutte contre la mendicité: 1773 n'est en rien le début d'une nouvelle période. La présentation du contenu de la requête de la chambre de charité de Neuchâtel, à l'origine de l'ordonnance, ne fera que confirmer ce constat.

### 3. La requête de la chambre de charité de Neuchâtel (janvier 1773): "bannir de cette ville la mendicité"

La suppression de la mendicité, bien plus que la résolution de la question de la pauvreté, constitue le paradigme des mandements de 1749 et 1773. Une rapide présentation des motivations de la chambre de charité dans sa requête de janvier 1773 confirme le fait<sup>35</sup>.

Le règlement soumis au Conseil vise, selon le procès-verbal déjà cité des séances des 2 et 8 février, à *"interdire aux pauvres la mendicité dans la ville et sa banlieue"*. La brochure présentant au public les modifications introduites dans le fonctionnement de la chambre de charité de la ville confirme partiellement cette appréciation.

Le rédacteur de la brochure part d'un constat paradoxal: *"(...) il n'y point de ville, peut-être, à proportion de son étendue, où la bienfaisance publique et particulière répande des aumônes avec plus d'abondance qu'à Neuchâtel: la somme des secours surpasse certainement celle des vrais besoins. Cependant (...) nous voyons le nombre des mendiants s'accroître de jour en jour dans cette ville, tandis que la mendicité devrait y être inconnue"*. (p. 1)

La cause, selon lui, réside *"dans la manière même dont les largesses charitables sont dispensées"* (p. 1). Il faut, donc, revoir la façon de distribuer les sommes à disposition, *"diriger vers le plus grand bien possible les deniers que la charité publique et particulière distribue"* (p. 3).

Le but principal des innovations introduites est *"de bannir de cette ville la mendicité"*; les réformes proposées permettront, de manière subordonnée, à la fois de punir les mauvais pauvres et d'aider ceux qui le méritent. Elles permettront, d'une part, de *"s'affranchir de l'importunité des mendiants"* et d'*"imposer la nécessité du travail à ceux qui sont en état de s'occuper"* et, d'autre part, de *"subvenir suffisamment et avec connaissance de cause aux vrais besoins des pauvres"* et *"de pourvoir à*

<sup>34</sup> Mais a-t-il jamais été appliqué? Les manuels de la communauté de Couvet, que nous avons consultés, ne font aucune mention de cette pratique.

<sup>35</sup> Comme mentionné ci-dessus (n. 35), nous n'avons pas retrouvé le texte de la requête elle-même, ni le règlement présenté avec cette dernière au Conseil; nous basons nos remarques sur la brochure *Au public* déjà mentionnée: le but de cet imprimé était de présenter au public les réformes de la chambre de charité que le Conseil Général de la ville venait d'approuver.

*l'éducation de leurs enfants".* (p. 3)

Les innovations introduites consistent en une nouvelle organisation de la chambre de charité (composition, cahier des charges). Le coeur de la brochure est un *"exposé de la constitution présente de la chambre de charité"* (p. 8). Grâce à ces réformes, les objectifs suivants devraient pouvoir être atteints:

-*"On donnera des secours suffisants à tous les vrais pauvres, bourgeois ou habitants domiciliés dans la ville et banlieue".* (p. 8)

-*"On fournira de l'occupation aux pauvres, lesquels, trop souvent, sous le spécieux prétexte qu'ils manquent d'ouvrage, s'autorisent à la fainéantise, qui les conduit au dérèglement."* (p. 9)

-*"On veillera sur la conduite des pauvres, et particulièrement sur l'éducation de leurs enfants"* (p. 9).

-*"On châtiara les mendiants; car la mendicité est intolérable, quand les vrais pauvres sont suffisamment aidés."* (p. 9).

C'est pour la réalisation de ce dernier objectif qu'il fallut faire appel au Conseil d'Etat. La chambre de charité prévoyait en effet de châtier les mendiants, en salariant deux employés chargés de les saisir pour les enfermer à l'hôpital; les mendiants ressortissants des communautés du pays, et non de la ville, après avoir subi leur peine, seront reconduits sous escorte dans leur communauté, qui payera pour cela deux batz par lieue, pour l'aller et le retour<sup>36</sup>.

Ce que, donc, la chambre de charité attendait du Conseil, en quoi l'ordonnance de 1773 dut lui donner entière satisfaction, c'est un ordre défendant la mendicité et obligeant les communautés à reprendre leurs ressortissants saisis pour ce délit et à rembourser les frais d'escorte. La question de la nouvelle organisation interne de la chambre de charité ne requérait en rien l'approbation du Conseil; à tout le moins, il n'y avait aucune raison de faire de la composition et du fonctionnement des chambres de charité, de la gestion des ressources à disposition, l'objet d'une ordonnance générale.

Ainsi, et la ville et le Conseil d'Etat sont d'accord sur ce point: une mesure générale ne peut concerner que des questions de "police", et il n'est ni de la compétence ni du devoir du Conseil d'imposer un règlement aux chambres de charité de l'Etat; il peut et doit, tout au plus, surveiller la façon dont elles exercent leur activité, en approuvant, une fois rédigés, leurs règlements internes.

## **B. Ordres généraux au sujet de la mendicité et rappel du mandement de 1773 (1773-1803): une réécriture vaine**

Le mandement de 1773 interdit la mendicité et ordonne aux communautés d'entretenir leurs pauvres, mais il n'organise pas l'assistance communale. C'est là, selon nous, la raison de son inefficience: certaines de ses dispositions sont répétées plusieurs fois, il est à l'occasion republié, signe que la situation ne change pas, qu'il n'est pas respecté.

Lespérut, dans son *Essai sur l'état actuel...* de 1806-1807 ne peut ainsi que reconnaître que cette ordonnance

*"(...) a manqué son but en décernant la peine du pilori, et en ne s'occupant pas assez du moral des pauvres. La mendicité a donc continué et continue encore, malgré toutes les peines que l'administration s'est donné pour la déraciner."*

C'est là mettre le doigt sur la nature même du mandement de 1773: il ne vise qu'à réprimer, à interdire la mendicité, mais ne prescrit rien quant à l'assistance des pauvres.

Le procureur-général de Rougemont, dont on rappellera ici qu'il fut l'un des rares intimes de Lespérut, critique également, et dans des termes vigoureux et hautains, au début de son rapport de 1812 à

<sup>36</sup>Cette disposition est reprise par l'ordonnance de 1773, à l'article 4: *"Les mendiants surpris en contravention hors de chez eux, seront après avoir subi leur peine, renvoyés à leur communauté, qui sera obligée de bonifier à l'escorte qui les ramènera, deux batz par chaque lieue de chemin, tant pour l'allée que pour le retour."*

l'appui de sa proposition de centralisation des ressources de l'assistance communale, l'attitude héritée du siècle précédent et consistant à interdire la mendicité (mesure de police) sans résoudre la question de la pauvreté (faire de l'assistance communale une tâche gouvernementale):

*"Le 6 février 1810, je proposai au Conseil d'abolir la mendicité en pourvoyant aux besoins des pauvres. On s'en est tenu aux anciennes mesures qui défendent la mendicité sans l'abolir parce qu'il serait aussi ridicule qu'odieux d'interdire les aumônes partielles sans avoir pourvu aux besoins des pauvres en général."*<sup>37</sup>

Ce texte est capital: s'y lit, d'une part, une caractérisation de l'état d'esprit animant les mesures précédemment prises et, d'autre part, l'émergence de préoccupations d'une autre nature; la solution de continuité entre les deux systèmes est dite au moyen de l'opposition "interdire (mesure de police) vs. abolir (en pourvoyant aux besoins des pauvres)". La réitération, entre 1773 et 1811, des dispositions du mandement de 1773 doit être interprétée dans cette perspective: renouveler des mesures de police, sans intervenir sur les modalités de l'assistance communale elle-même. Le but, toujours, sera de supprimer la mendicité.

### 1. Le mandement de 1773 à l'origine de nouvelles chambres de charité?

Immédiatement après la publication du mandement, quelques communautés, dans des requêtes particulières au Conseil d'Etat, se réfèrent à ce mandement; peut-être est-ce le signe d'un certain écho rencontré par l'ordre donné aux communautés d'assister leurs pauvres; mais il convient aussi de relever qu'à chaque fois, l'initiative part des communautés: jamais le Conseil ne cherche à se renseigner en général sur les chambres de charité existantes, à prendre des mesures générales sur leur fonctionnement.

#### **a. Demande de subside de la communauté de Fontainemelon**

En mai 1773, le Conseil d'Etat traite une requête de la communauté de Fontainemelon: *"exposant qu'ayant cherché tous les moyens qu'elle pouvait mettre en usage, pour entretenir ses pauvres en conformité du mandement de la seigneurie"*, elle ne peut, en ajoutant les contributions des particuliers aux siennes propres, réunir que la moitié des ressources dont elle aurait besoin pour *"subvenir entièrement aux besoins de ses pauvres"*. Elle demande en conséquence au Conseil *"d'y pourvoir"*.

La réponse de ce dernier est significative: il n'accorde fermement rien du tout, se contentant de *"[louer] le zèle avec lequel ladite communauté cherche à pourvoir aux besoins de ses vrais pauvres en conformité du mandement de la seigneurie"* et d'affirmer qu'il *"ne manquera pas de prendre en objet singulier, les moyens de la secourir convenablement"*<sup>38</sup>. Ce n'est que plus d'une demi-année plus tard, et vraisemblablement parce que la communauté dut revenir à la charge, que le Conseil, *"pour réaliser l'espérance qu'il avait donnée le 31 mai 1773 d'accorder quelque subvention à ladite communauté pour lui aider à secourir charitablement ses pauvres"*, lui accorda *"une subvention extraordinaire de cinquante livres huit sols tournois à ces fins"*<sup>39</sup>.

Ainsi, en réponse à la requête d'une communauté qui a recherché à s'acquitter de l'obligation d'entretenir ses pauvres pour éviter qu'ils ne mendent, le Conseil répond par une double dérobade: d'abord en payant la communauté d'une promesse vague, en mai 1773, puis en n'accordant qu'un subside extraordinaire, c'est-à-dire en ne résolvant le problème que pour une année, espérant ainsi,

<sup>37</sup> AEN, *Série Assistance 1/II*: Rapport de Monsieur le Procureur Général du 11 février 1812. Texte du rapport dans notre annexe n° 3.

<sup>38</sup> MCE 117, 31 mai 1773, pp. 272-273. La requête de la communauté se trouve: AEN, *Série Assistance 3/IV*, 30 avril 1773.

<sup>39</sup> MCE 118, 11 janvier 1774, p. 16.

vraisemblablement, que la communauté ne se représentera pas avec la même demande ultérieurement<sup>40</sup>.

On ne saurait mieux illustrer la portée que le pouvoir coutumier du 18<sup>e</sup> siècle attribue aux mandements généraux qu'il publie: il s'agit de rappels de textes antérieurs et non de dispositions réglementaires pour la mise en oeuvre desquelles l'on se donnerait les moyens nécessaires. L'on a rappelé, en février 1773, que la mendicité est interdite: cela ne signifie pas que l'on va veiller à ce qu'il soit pourvu aux besoins des pauvres.

#### **b. Les limites de la lutte contre la mendicité: le cas des requêtes des Verrières, des Brenets et de Lignièrès**

Trois autres exemples illustrent la même attitude que celle que nous venons de voir: à chaque fois, face à une requête demandant les moyens de mieux assister les pauvres, pour mettre en exécution le mandement de 1773, le Conseil d'Etat répond en tergiversant.

Le premier exemple est celui de trois communautés des Verrières: en juin 1773, elles demandent au Conseil:

*"de leur permettre pour donner plus d'efficacité à l'exécution du mandement publié le 8 février de cette année, concernant l'entretien des pauvres, de retirer de chaque possesseur de fonds de terre une certaine portion de graine de leur récolte: (...)"*.

Le Conseil, tout en approuvant *"le zèle que les trois communautés des Verrières, témoignent pour entretenir et secourir charitablement leurs pauvres"*, répond négativement à la requête. Il réaffirme le principe coutumier du caractère volontaire des contributions des particuliers à l'assistance publique:

*"ce n'est point par contrainte, mais au moyen d'une souscription, collecte volontaire que cette contribution peut se faire (...)"*<sup>41</sup>.

Même si l'arrêt se termine sur une exhortation aux particuliers à se prêter à une telle collecte, le Conseil n'en a pas moins refusé aux requérantes les moyens qu'elles demandaient pour appliquer le mandement de 1773; il est par ailleurs fort significatif qu'il n'ait pas, après ce refus, donné l'ordre aux trois communautés de pourvoir à l'assistance de leurs pauvres d'une autre manière que par des contributions forcées: le fait que, suite à ce refus, elles n'aient pas les moyens d'assister suffisamment leurs pauvres ne remet pas en question l'ordonnance de 1773. Le régime coutumier comprend la contradiction sans la résoudre.

Le deuxième et le troisième exemples sont révélateurs d'une réalité semblable: si les communautés doivent entretenir leurs pauvres, le Conseil, par contre, se contente, en l'occurrence, de leur ordonner d'établir une chambre de charité dont il ne fera qu'approuver le règlement; si la communauté expose l'impossibilité dans laquelle elle est de trouver les ressources pour remplir son devoir, le Conseil adopte une attitude ambiguë qui confine au refus.

En mai 1773, le maire des Brenets faisait part de son embarras au Conseil d'Etat: ayant réuni les habitants de la paroisse *"pour consulter sur les moyens de donner effet au mandement de seigneurie relatif à la mendicité publié dernièrement"*, il s'est heurté à l'opposition des paroissiens communiens du Locle, qui, certes disposés à financer la chambre de charité du Locle, refusent de contribuer pour celle de leur paroisse. Le Conseil désapprouva la conduite de ces derniers et, *"en vue de pourvoir efficacement à leur [des pauvres de la paroisse] soulagement"*, il ordonna au maire de convoquer une nouvelle fois les paroissiens et de nommer parmi eux douze personnes pour former la chambre de

<sup>40</sup>En vain: d'autres subsides furent accordés à Fontainemelon en 1775 (*Table des MCE 1767-1776*, sous "charités" (17 janvier 1775), en 1778 (*MCE 122*, 13 janvier 1778, p. 17. La requête demandait au Conseil *"de vouloir lui accorder quelque subside charitable, ainsi qu'il a bien voulu le faire les années passées"*.) et en 1789 (*MCE 133*, 14 décembre 1789, pp. 824-825; la demande ne se réfère cette fois plus à des subsides qui auraient été accordés les années précédentes).

<sup>41</sup>*MCE 117*, 21 juin 1773, p. 292.

charité "chargée de la perception et de la distribution des aumônes"; ce comité devait en outre "dresser un projet d'administration pour être présenté à la seigneurie et en recevoir l'approbation". Chacun, enfin, était exhorté à contribuer selon ses capacités, "afin que les vrais pauvres étant suffisamment secourus il ne leur reste plus de prétexte pour mendier dans l'Etat comme du passé"<sup>42</sup>.

L'attitude semble plus ferme et directive que dans les exemples précédents; le seul ordre positif, pourtant, est de constituer une chambre de charité et d'en envoyer le règlement: aucune directive n'est donnée sur le financement, aucun délai n'est fixé, aucune sanction prévue. On se contente de redire une fois de plus, sous la forme de l'exhortation, qu'il faut secourir suffisamment les pauvres pour qu'ils ne mendient plus.

La paroisse ne mit guère d'empressement à obéir: ce n'est que quatre ans plus tard, en juillet 1777, que le Conseil approuve le règlement de la chambre de charité des Brenets, en précisant, clause rituelle, que c'est "pour tant et si longtemps, que le gouvernement n'y verra pas d'inconvénient". En même temps, les Brenets ayant demandé une subvention, l'on charge une commission "de s'occuper de la somme que le Conseil pourrait accorder à la chambre de charité des Brenets, une fois pour toutes dans l'objet de fonder son établissement"<sup>43</sup>.

Ce n'est qu'en décembre de la même année que la commission rendit son rapport, proposant d'accorder, au lieu d'une subvention initiale, un subside annuel de trois louis d'or neufs. Ce préavis fut suivi par le Conseil, à ceci près qu'il n'accorda la somme que pour la première année,

*"sans conséquence pour les années suivantes; le Conseil s'attendant au contraire que la suppression de la mendicité diminuera progressivement le nombre des pauvres, d'année en année; ce dont il sera fait annuellement un rapport détaillé au gouvernement par le sieur maire des Brenets, conjointement avec le sieur pasteur dudit lieu"*<sup>44</sup>.

La solution adoptée est, donc, tout-à-fait la même que pour la requête de Fontainemelon en 1773-1774: on refuse de donner à terme à une chambre de charité qui en fait la requête les moyens d'assister suffisamment ses pauvres et de lutter, ainsi, contre la mendicité<sup>45</sup>.

Le troisième et dernier exemple est celui de la communauté de Lignières. En mars 1777, elle présente au Conseil, pour approbation, "l'établissement qu'elle a formé pour la suppression de la mendicité dans son district" et demande en même temps

*"une subvention extraordinaire, vu que les souscriptions volontaires de tous les paroissiens, jointes aux revenus de la chambre de charité ne suffisent pas, pour procurer aux pauvres dont le nombre est très considérable, une subsistance convenable, et proportionnée à leurs besoins"*.

Le Conseil donna, certes, son approbation à l'établissement ainsi formé; mais pour la subvention, il renvoie la communauté à lui fournir "un état exact et détaillé, des moyens et ressources, qu'[elle] peut avoir pour former cet établissement", tout en lui promettant "un subside proportionné à ses besoins"<sup>46</sup>.

Quatre mois plus tard, en juillet, la communauté faisait parvenir les informations requises et

<sup>42</sup>MCE 117, 18 mai 1773, pp. 249-250.

<sup>43</sup>MCE 121, 24 juillet 1777, p. 289 et p. 290. Il est, bien sûr, possible que la chambre de charité ait envoyé son règlement encore en 1773; en ce cas, c'est le Conseil qui a attendu quatre ans avant de répondre.

<sup>44</sup>MCE 121, 29 décembre 1777, pp. 541-543.

<sup>45</sup>Relevons que, se prévalant de cette disposition, la chambre de charité des Brenets demande et reçut à huit reprises, entre 1787 et 1802, un subside pour l'aider à combler ses déficits annuels. MCE 131, 23 janvier 1787, p. 42; MCE 132, 11 mars 1788, p. 132; MCE 133, 23 juin 1789, pp. 417-418; MCE 134, 27 octobre 1790, p. 828; MCE 135, 20 novembre 1791, pp. 712-713; MCE 138, 19 mai 1794, p. 630; MCE 147, 25 novembre 1799, p. 887; MCE 149, 23 novembre 1801. Il s'agit de la seule chambre de charité ayant bénéficié d'une telle faveur; mais l'on ne trouve nulle trace des rapports annuels ordonnés en 1777; et lorsqu'en 1787, la chambre de charité obtient un subside, c'est elle-même qui a fait la démarche: le Conseil n'avait pas du donné suite à l'ordre de 1777 (rapports annuels).

<sup>46</sup>MCE 121, 11 mars 1777, pp. 100-101.

demandait à nouveau un subside. La question était renvoyée à une commission, chargée de proposer une somme à accorder<sup>47</sup>; elle rendit son rapport en décembre de la même année, en même temps que celui sur la requête des Brenets; sa proposition d'accorder trois louis d'or neufs chaque année fut adoptée par le Conseil<sup>48</sup>.

Mais le subside ne fut pas accordé les années suivantes; peut-être la communauté ne le demanda-t-elle pas, mais il n'en demeure pas moins que l'arrêt de décembre 1777 prévoyait de l'accorder chaque année<sup>49</sup>.

### c. Conclusion

Entre 1773 et 1777, à quatre reprises, des communautés se présentent au Conseil d'Etat en lui demandant les moyens d'appliquer le mandement de 1773; à chaque fois, l'attitude du Conseil est ambiguë, dilatoire, empreinte de réserve, dictée plus par le respect de la coutume, de ce qui s'est toujours fait, que par la volonté de prendre les mesures nécessaires pour obliger les communes à entretenir leurs pauvres.

#### 2. 1777: une commission pour "faire un règlement général, qui oblige toutes les communautés de l'Etat, à se conformer au mandement de la seigneurie qui a aboli la mendicité"

Le jour où le Conseil renvoyait à une commission de quatre de ses membres la requête de la communauté de Lignièrès demandant une subvention pour la mise sur pieds de sa chambre de charité, il chargeait également les mêmes Conseillers d'Etat de

*"s'occuper de faire un règlement général, qui oblige toutes les communautés de l'Etat, à se conformer au mandement de la seigneurie qui a aboli la mendicité, et à envoyer chaque année un rôle exact du nombre et des besoins de chaque pauvre de leurs communautés respectives, afin que l'on puisse faire à chaque communauté, une répartition équitable et proportionnée aux besoins de ses pauvres, de l'argent que Sa Majesté a destiné pour le soulagement des pauvres de l'Etat"*<sup>50</sup>.

L'ordonnance de 1773 était de nature circonstancielle: elle avait été émise suite à une impulsion extérieure, sans que cela procède d'une volonté antérieure exprimée du Conseil. Cette fois, les choses semblent différentes: de son propre chef, à l'occasion du cas particulier de Lignièrès, le Conseil affirme sa volonté d'obliger *"toutes les communautés de l'Etat, à se conformer"* au mandement de 1773.

Pour ce faire, il prévoit deux moyens: un règlement général pour contraindre les communautés; combler les lacunes de l'assistance communale au moyen de la somme annuelle mise à sa disposition par le Roi pour des aumônes. C'est reprendre l'esprit du règlement de 1773, qui, obligeant les communes à entretenir leurs pauvres et défendant la mendicité, fixait également la voie hiérarchique à suivre pour les demandes de secours adressées au pouvoir central. Quant à l'établissement de listes de pauvres, elle était également déjà ordonnée dans le mandement de 1749.

Les moyens, donc, ne sont pas nouveaux, mais le Conseil paraît décidé à les mettre effectivement

<sup>47</sup> MCE 121, 17 juillet 1777, p. 283.

<sup>48</sup> MCE 121, 29 décembre 1777, pp. 541-542.

<sup>49</sup> La somme fut-elle même donnée en 1777? Selon le pasteur Vaucher, successeur du pasteur de Géliu, qui est à l'origine de la fondation de la chambre de charité vers 1777, les fonds initiaux de la chambre de charité ont été constitués par la réunion de ceux du consistoire et du produit de quêtes en grains et en argent: il ne mentionne aucun don de la seigneurie. AEN, *Série Assistance 3/I*, Enquête sur les pauvres de 1802-1803, réponse de Lignièrès (12 février 1803).

<sup>50</sup> MCE 121, 17 juillet 1777, p. 284.

en oeuvre.

Pourtant, aucune suite ne fut donnée à cet ordre de juillet 1777: la commission ne rendit jamais le rapport demandé, le Conseil ne revint jamais sur cette question.

Il conviendrait dès lors de s'interroger sur cet abandon, qui nous semble en quelque sorte résumer l'attitude du Conseil en la matière durant toute la période étudiée.

L'ambition proclamée est claire: prendre des mesures concrètes pour faire appliquer le mandement de 1773; rien, pourtant, ne fut fait. Le Conseil semble avoir préféré dans les années 1780, nous le verrons plus bas, se contenter de réitérer les défenses contenues dans l'ordonnance de 1773.

L'on ne peut, ici, qu'émettre deux hypothèses, qui, selon nous, jouèrent toutes deux pour expliquer ce constat: a-t-on reculé devant des innovations en matière de gestion des biens communaux que l'on savait n'avoir pas les moyens d'imposer aux communes? Ou, plus simplement, le Conseil n'a-t-il pas rapidement pris conscience qu'il n'avait pas, financièrement, les moyens de pallier, par ses propres aumônes, l'absence de ressources des chambres de charité communales et paroissiales? Les quatre exemples présentés plus haut semblent, à tout le moins appuyer cette interprétation.

Une hypothèse plus générale, tenant à la nature du pouvoir d'Ancien Régime, pourrait, à notre sens, rendre compte du constat. Il n'entraîne pas alors dans la conception de l'exercice du pouvoir de réglementer de façon uniforme et centralisée la conduite des communautés en matière de gestion de leurs biens communaux et d'administration de leur basse police.

### 3. 1780-1789: rappels ponctuels de l'interdiction d'accorder des attestations de pauvreté

Durant dix ans, à un rythme assez soutenu, le Conseil rappelle, soit par des ordres généraux (1782-1783), soit par des ordres particuliers (neuf attestations), la disposition de l'ordonnance de 1773 interdisant aux pasteurs et aux autorités subalternes d'accorder des attestations de pauvreté pour mendier<sup>51</sup>. Le fait même qu'à douze reprises en dix ans le même problème ressurgisse est révélateur de l'inefficacité d'un mandement que, par des ordres répétés, on réécrit sans cesse sans résultat.

Les ordres généraux de 1782-1783 concernent uniquement les pasteurs, à qui ils sont transmis par l'intermédiaire du doyen de la Classe des pasteurs. Citons en intégralité celui du 18 mars 1782:

*"Le Conseil ayant eu lieu d'observer que plusieurs des pasteurs de cet Etat, ne se conforment en aucune manière au mandement du Conseil, rendu en 1770 [sic], qui abolit la mendicité donnant aux pauvres de leurs paroisses des billets de charité au moyen desquels ils parcourent tous l'Etat, réclamant l'assistance de tous ceux auxquels ils s'adressent, a jugé convenable, d'en donner connaissance au sieur doyen de la Compagnie des pasteurs, afin qu'il avertisse tous les pasteurs de se conformer audit mandement, dont en cas de besoin et dès qu'ils le requerront il leur sera envoyé des exemplaires par la chancellerie. Le Conseil entendant que ledit mandement soit exactement observé par les pasteurs."*<sup>52</sup>

En décembre de la même année, à l'occasion d'un arrêt adressé aux pasteurs, par l'intermédiaire du doyen de la classe, au sujet de l'établissement des listes de pauvres susceptibles de bénéficier des aumônes du Conseil d'Etat, l'ordre du mois de mars est incidemment répété: les pasteurs sont exhortés

*"très sérieusement à se conformer avec plus d'exactitude au mandement de 8e février 1773 qui supprime la mendicité, d'employer leurs soins et leur travail à faire observer ledit mandement et à ne donner aucune attestation de pauvreté pour mendier sous*

<sup>51</sup> Article 5 du mandement de 1773: "Nous défendons aux pasteurs, de même qu'aux corps de justice et de communauté, de donner dorénavant des attestations de pauvreté pour mendier, sous quelque prétexte et raison que ce soit; (...)".

<sup>52</sup> MCE 126, 18 mars 1782, p. 173; même texte: AEN, *Série Assistance 2/1a*, 18 mars 1782.



*quelque prétexte et raison que ce puisse être*".<sup>53</sup>

Six mois plus tard, "*remarquant qu'indépendamment des ordres réitérés*" donnés à ce sujet, quelques pasteurs continuent à accorder de telles attestations, on ordonne au doyen de la Classe "*de les exhorter de nouveau à s'en abstenir*".<sup>54</sup>

Le même ordre, adressé aux mêmes destinataires, rappelant la même disposition d'un mandement censé être entré en vigueur depuis environ dix ans, est émis à trois reprises en un peu plus d'une année: le Conseil d'Etat n'est même pas en mesure de faire appliquer ses décisions par les pasteurs de l'Etat. Cette impuissance, caractéristique du paternalisme inefficace de l'Ancien Régime, est confirmée par la multiplication d'ordres particuliers émis dans les années 1780.

A neuf reprises, en effet, entre 1780 et 1789, le Conseil d'Etat remet à l'ordre un officier de juridiction ou son remplaçant (cinq cas), un pasteur (deux cas) ou une communauté (deux cas) ou une cour de justice (un cas) qui ont accordé des attestations pour mendier à des pauvres; c'est, ici aussi, reprendre le contenu de l'article 5 du mandement de 1773; ainsi, à titre d'exemple, en septembre 1780:

*"Il est ordonné au sieur de Tribolet maire de Travers d'avertir la communauté et le sieur pasteur dudit lieu, qu'ils n'aient à l'avenir à donner de recommandation pour mendier aux pauvres; comme ils l'ont fait à l'égard du nommé F. Dubois*".<sup>55</sup>

Ou encore en septembre 1784:

*"Le Conseil ordonne qu'il soit écrit au sieur Huguenin lieutenant du Locle, qu'il ne se permette plus à l'avenir de donner des attestations pour mendier, ainsi qu'il l'a fait à l'égard de David Sandoz-Otheneret*".<sup>56</sup>

Ou encore, en 1786:

*"Le Conseil en accordant un écu neuf en charité à Xavier Blanc, pour subvenir à ses besoins et ceux de sa famille charge la chancellerie de mander au sieur Bolle lieutenant aux Verrières de ne plus se permettre de son chef de donner aucune recommandation pour quêter et de se borner pour la suite de donner une déclaration pure et simple sans recommandation*".<sup>57</sup>

Ces remises à l'ordre<sup>58</sup>, si elles trahissent, par leur répétition, une impuissance certaine du Conseil à se faire obéir par ses propres agents (officiers de juridiction) et, *a fortiori*, par les communautés rurales, sont aussi la trace d'une attention portée par le pouvoir central au respect du point de coutume rappelé dans l'article 5 du mandement de 1773.

Les voies qu'emprunte cette attention, certes, n'innovent en rien: on se limite encore et toujours à

<sup>53</sup> MCE 126, 23 décembre 1782, p. 863; même texte: AEN, *Série Assistance 2/1a*, 23 décembre 1782.

<sup>54</sup> MCE 127, 24 juin 1783, p. 414; texte légèrement différent: AEN, *Série Assistance 2/1a*, 24 juin 1783.

<sup>55</sup> MCE 124, 25 septembre 1780, p. 474.

<sup>56</sup> MCE 128, 16 septembre 1784, p. 561.

<sup>57</sup> MCE 130, 28 mars 1786, p. 203.

<sup>58</sup> A part les trois exemples cités: en avril 1783, le maire de La Sagne est chargé de faire savoir à la cour de justice du lieu "*combien [le Conseil] a été surpris en voyant par l'attestation qu'elle a donnée à Daniel-Henry Perrenoud qu'elle s'émancipe de le recommander à la charité des corps et particuliers de cet Etat sous offre de réciproquer, en lui enjoignant de ne pas se permettre une pareille licence dans la suite*" (MCE 127, 28 avril 1783, pp. 266-167); en septembre 1783, défense au maire du Locle d'accorder des permissions de mendier; le même jour, même défense au secrétaire de commune de Travers (MCE 127, 12 novembre 1783, pp. 727-728). En mai 1785, on avertit le pasteur des Bayards "*de ne plus donner d'attestation pour mendier*" (MCE 129, 16 mai 1785, p. 340). En mars 1786, on écrit au châtelain de Vaumarcus "*de ne pas se permettre de donner de son chef aucune recommandation pour quêter*" (MCE 130, 28 mars 1786, p. 198). En avril 1789, enfin, le même officier est chargé d'ordonner à son lieutenant de ne plus rédiger les attestations de pauvreté envoyées au Conseil "*de manière à en faire des actes de recommandation auprès du public charitable*" (MCE 133, 7 avril 1789, p. 244).

rappeler une disposition relevant du pouvoir de haute police du gouvernement, soit l'interdiction d'accorder des permissions de mendier. Mais le fait demeure que, durant les années 1780, le Conseil, plus qu'il ne l'a fait juste après la publication de 1773 et qu'il ne le fera dans les années 1790, réitère une disposition particulière de son ordonnance de 1773. Il rappelle, par ailleurs, en mai 1785, aux officiers de juridiction qu'elle doit être, comme devraient l'être toutes les ordonnances, lue chaque année à l'Eglise:

*"Il est ordonné à tous les officiers de judicature de cet Etat de faire lire chaque année dans les différentes Eglises de leurs juridictions le mandement concernant la mendicité promulgué le février 1773 et de veiller à ce qu'il soit exactement observé."*<sup>69</sup>

Nous n'avons, pour les années 1789-1798, retrouvé aucun rappel, même ponctuel, des dispositions de 1773; l'explication toute faite et trop rapide à ce constat pourrait, certes, tenir à l'urgence de la situation politique extérieure (révolution française, invasion de la Suisse) et intérieure (troubles para-révolutionnaires de 1792-1794, problèmes aigus de ravitaillement). Toujours est-il qu'au sortir de cette décennie troublée, la situation sera exactement, en matière de non-respect de l'ordonnance de 1773, la même qu'à l'issue des années 1780: le Conseil, de façon plus énergique, mais apparemment sans plus de succès, réécrira encore le texte de 1773. L'effort marqué dans les années 1780 ne semble pas avoir eu, à moyen terme au moins, de conséquences durables.

4. "Notre communauté souhaiterait d'observer strictement les mandements de la seigneurie contre la mendicité"<sup>60</sup>: un état des lieux en 1802-1803

A la fin de l'année 1802, une société composée essentiellement de membres du Conseil d'Etat et des élites de la Principauté lançait une enquête sur l'assistance dans les paroisses de la Principauté<sup>61</sup>. Parmi les dix questions posées, deux nous permettent d'apprécier dans quelle mesure les mandements du Conseil d'Etat contre la mendicité eurent un impact sur la réalité des pratiques.

La deuxième question, après avoir demandé comment l'on secourait les pauvres et s'il y avait des établissements de charité publics ou privés, se terminait par la question suivante: *"Entretient-on les pauvres tour à tour comme cela se faisait ci-devant, ou bien les laisse-t-on mendier, soit au dehors, soit au dedans de la paroisse?"*

Quant à la cinquième question, elle commençait par demander *"A quel point y observe-t-on les mandements du gouvernement contre la mendicité? (...)"*<sup>62</sup>.

Il n'y, certes, pas unanimité dans les vingt-quatre réponses envoyées: cela va de l'affirmation que les mandements contre la mendicité sont entièrement respectés à la constatation qu'ils ne le sont pas du tout, le cas de figure intermédiaire consistant à répondre que la mendicité n'est le fait que des pauvres des paroisses et communautés voisines. Le ton dominant, tout de même, est au non-respect des mandements: seules cinq communautés ou paroisses affirment que les mandements en question sont respectés dans leur ressort et ce sont en général celles qui envoient les réponses les plus sommaires.

C'est le cas de la communauté d'Auvernier affirmant que, dans son ressort, *"on observe les mandements contre la mendicité"*<sup>63</sup>, de même que la communauté de Couvet: *"On observe à la lettre les*

<sup>69</sup> MCE 129, p. 366, 30 mai 1785.

<sup>60</sup> AEN, Série Assistance 3/I, réponse des Hauts-Geneveys, 13 janvier 1803.

<sup>61</sup> Voir sur ceci: Chapitre II: "Le secteur para-gouvernemental".

<sup>62</sup> AEN, Série Assistance 3/I, réponse de Peseux, 17 mars 1803.

<sup>63</sup> Ibidem, réponse d'Auvernier, janvier 1803.

mandements concernant la mendicité. (...). Depuis environ un siècle la mendicité est abolie à Couvet<sup>64</sup>.

La position intermédiaire (neuf réponses) est celle, par exemple, de la paroisse de Boudry, dont la réponse est emblématique de la disposition d'esprit qui caractérise cette position: *"Mais si nous n'avons pas de mendiants de l'intérieur, il nous en vient abondamment du dehors (...)"*<sup>65</sup>.

Quant au pasteur Nicolet de La Chaux-du-Milieu il constate amèrement que, malgré ses efforts, soit l'établissement d'un nouveau comité pour assister les pauvres,

*"(...) pas un, que je sache, n'a été plus laborieux. La mendicité n'a été arrêtée que dans la paroisse, et au dehors un peu diminué tant seulement. J'ai eu bon, dans quelques sermons, revenir à la charge en avertissant nos pauvres et en les exhortant (...)"*<sup>66</sup>.

Les réponses de Coffrane et de Peseux, également, présentent la situation dans les mêmes termes<sup>67</sup>.

Majoritairement, donc, les réponses constatent (dix) que les mandements contre la mendicité ne sont pas observés; certaines en affirment sans détour l'inefficacité totale, telle que celle de Chézard et Saint-Martin:

*"La mendicité fut pour quelques temps à peu près supprimée quand on eut rappelé il y a quelques années un ancien mandement qui fut lu deux dimanches consécutifs dans les Eglises, mais depuis longtemps elle a repris cours et l'on suit à l'égard des pauvres l'ancien usage"*<sup>68</sup>.

Ou celle de Cortaillod:

*"Le mandement contre la mendicité n'a produit ici aucun changement, seulement pendant un temps et tôt après sa publication on voyait moins de pauvres du dehors, mais ils n'ont pas tardé à reprendre leur ancienne habitude et aujourd'hui on en voit autant ici que du passé."*<sup>69</sup>

Ou encore celle des Ponts:

*"Aucun des mandements de la seigneurie n'est observé dans la paroisse des Ponts, je ne crains pas de le dire, et il me serait facile de le prouver; s'il y en a qui le soient, ils ne le sont que quelques jours. Autrefois les pauvres mendiaient, ils mendient toujours, (...)"*<sup>70</sup>.

C'est, au travers de ces réponses, toute la conception coutumière de l'exercice du pouvoir qui est

---

<sup>64</sup> Ibidem, réponse de Couvet, 5 novembre 1802.

<sup>65</sup> Ibidem, réponse de Boudry, 18 novembre 1802.

<sup>66</sup> Ibidem, réponse de La Chaux-du-Milieu, 13 janvier 1803.

<sup>67</sup> Coffrane: *"Nous faisons respecter les mandements de seigneurie à nos pauvres; Et comme nous venons d'annoncer que notre communauté est surchargée de pauvres de différentes communautés de l'Etat cela prouve que ces mêmes communautés ne respectent point ces mandements, (...)"*. Ibidem, réponse de Coffrane, 13 janvier 1803. Peseux: *"Avant le mandement de la seigneurie pour abolir la mendicité, les pauvres communiers et habitants du village, ainsi que ceux des lieux circonvoisins y venaient mendier devant les portes; dès lors, cela a cessé pour ceux qui y habitent, mais il y en a encore tant des villages et hameaux voisins, (...). Les mandements du gouvernement ne sont observés que pour les pauvres du village, vu qu'ils n'y mendient plus, mais d'ailleurs ils ne font que peu d'effet relativement aux pauvres étrangers et à ceux du pays (...)"*. Ibidem, réponse de Peseux, 17 mars 1803.

<sup>68</sup> Ibidem, réponse de St Martin, 27 novembre 1802.

<sup>69</sup> Ibidem, réponse de Cortaillod, 12 décembre 1802.

<sup>70</sup> Ibidem, réponse des Ponts, 12 février 1803.

mise à jour: un gouvernement central exerçant son droit de contrôle de l'exercice par les communautés de leur basse police et de leur gestion des biens communaux au moyen d'ordres généraux qu'il ne se donne pas les moyens de mettre en oeuvre, dont il ne suit pas l'application, ne peut atteindre ses objectifs, surtout s'il n'ordonne pas, en fixant des délais, une activité mesurable. Les mandements sont lus en chaire quelques dimanches consécutifs, et il dépend du bon vouloir des communautés de les appliquer.

Cet inefficacité presque totale du mandement de 1773 tient, certes, à ces facteurs; elle tient aussi aux difficultés rencontrées, à l'échelon des communautés et des paroisses, par les pasteurs ou les notables qui tentent de se donner les moyens d'assister efficacement les pauvres. Nombreuses en effet sont les réponses qui trahissent le découragement d'initiateurs face à l'inertie ou à la mauvaise volonté de ceux qui pourraient, financièrement, contribuer; quatre exemples, choisis parmi plusieurs autres, illustrent cet état de fait.

Celui de La Chaux-de-Fonds: le capitaine de milice Louis Jeanrenaud attribue l'insuccès des tentatives faites à l'échelon de la commune pour éradiquer la mendicité aux mauvaises habitudes prises par les pauvres:

*"Malgré tout ce qu'on a fait jusqu'ici, je puis dire, que dans ce lieu, plus que dans d'autres parties du pays, on a cherché à bannir la mendicité en assistant largement les pauvres dans leurs domiciles. Tout a été infructueux. La malheureuse habitude contractée par la plupart des pauvres de se procurer des secours en se promenant de village en village, plutôt que par un travail honnête et assidu, a toujours prévalu sur toutes les mesures de bienfaisance qui ont été proposées."*<sup>71</sup>

L'ancien d'Eglise Mojon, lui, met en évidence le problème de l'absence de moyens pour assister efficacement les pauvres:

*"Notre communauté souhaiterait d'observer strictement les mandements de seigneurie, contre la mendicité mais elle est insuffisante, même réunie avec la chambre de charité d'entretenir ses pauvres."*<sup>72</sup>

Un autre facteur est également mentionné à plusieurs reprises: la mauvaise volonté des communiens ou des paroissiens aisés. C'est le cas de figure de la réponse du pasteur Grellet de Cortaillod:

*"La mendicité est donc ici en pleine vigueur, j'ai cherché il y a quelques années à l'abolir et ouvrant une souscription au moyen de laquelle on peut soulager les pauvres d'une manière moins pénible pour eux et plus proportionnée aux besoins de chacun d'eux, mais tous mes efforts pour cela ont été inutiles, quelques uns, il est vrai, désiraient avec moi cet établissement, mais le plus grand nombre ou s'y refusaient absolument, ou promettaient trop peu selon leurs facultés et beaucoup moins qu'ils ne donnaient à leur porte, de manière que je me suis bien vu obligé de renoncer à ce projet."*<sup>73</sup>

Ou encore du pasteur Peter des Ponts:

*"On a établi un Comité de Charité aux Ponts pour abolir la mendicité, nombre de particuliers riches se [?font/sont réclamés], et pour ne rien donner, ont cité l'Evangile, qui dit que nous aurons toujours des pauvres avec nous, je leur ai répondu qu'oui des pauvres, mais non des mendiants, des rôdeurs et des vagabonds; et ils n'ont pas moins persisté à ne rien donner: (...)"*<sup>74</sup>

Tant que le Conseil d'Etat procédera par des ordonnances ne faisant qu'interdire la mendicité, tant qu'il n'y aura pas de moyen contraignant de réunir les fonds nécessaires, le mandement de 1773

<sup>71</sup> Ibidem, réponse de La Chaux-de-Fonds, 24 novembre 1802.

<sup>72</sup> Ibidem, réponse des Hauts-Geneveys, 13 janvier 1803.

<sup>73</sup> Ibidem, réponse de Cortaillod, 10 et 12 décembre 1802.

<sup>74</sup> Ibidem, réponse des Ponts, 12 février 1803.

restera lettre morte. Deux réponses, celle de Savagnier et, surtout, celle du pasteur Vaucher de Lignières, posent la question dans des termes qui nous semblent valables pour, au moins, toute la période antérieure à 1815.

La réponse de Savagnier se limite à constater le problème, sans encore suggérer de solution:

*"Mais si les secours ne suffisent pas aux pauvres, ils vont mendier. (...). Les mandements contre la mendicité ne seront jamais bien observés, aussi longtemps qu'on ne fournira pas aux pauvres de quoi suffire à leurs besoins. Il est même moralement impossible que cela soit autrement. Le pauvre qui ne trouve pas, soit par son travail, soit par les secours qui lui sont fournis, de quoi satisfaire à ses besoins indispensables, sera toujours forcé, malgré toutes les ordonnances de mendier son pain. (...)"*<sup>75</sup>.

C'est déjà le constat que fera de Rougemont en 1812-1813: il ne sert à rien d'interdire la mendicité si l'on ne pourvoit pas aux besoins des pauvres.

La réponse du pasteur de Lignières est plus intéressante encore: il constate la situation, la déplore et propose des solutions, qui sont en rupture totale avec la conception de l'exercice du pouvoir sous l'Ancien Régime.

Il commence, à l'instar des réponses de Chézard et Saint-Martin, des Ponts et de Cortailod, par relever que *"Les mandements de la seigneurie contre la mendicité n'y sont absolument point observés. On les lit en public, et puis c'est tout"*. La maréchaussée, dont ce serait la tâche d'arrêter les mendiants, est totalement inefficace: il faudrait pouvoir enfermer les mendiants dans le village, pour ensuite les remettre aux archers lors de leur tournée. A défaut de cela, *"En un mot, les mandements ne sont pas plus observés que s'il n'en existait aucun"*.

A Noël, le premier jour de l'an et lors des moissons, la coutume veut que l'on donne aux pauvres, en majorité venus de l'extérieur du village, des aumônes en nature considérables. Le pasteur Vaucher trouve cette façon de faire

*"fâcheuse; parce qu'il y aurait une autre manière bien plus utile d'assister les pauvres. Quand on ferait contribuer par souscription, et dans la proportion ci-dessus, tous nos particuliers riches, et qu'on y joindrait ce que peut faire notre Chambre de Charité, il en résulterait une masse de secours suffisante pour nourrir tous nos pauvres"*.

La suggestion n'est pas originale; elle avait, par exemple, été formulée en 1773 dans la brochure déjà mentionnée de la chambre de charité de la ville de Neuchâtel. Ce qui est nouveau, par contre, c'est la suite du texte. Selon l'auteur, une telle mesure ne serait pas à appliquer à l'échelon local seulement, mais il faudrait l'étendre à tout l'Etat:

*"Et si cette mesure devenait générale dans tout l'Etat, tous les pauvres de l'Etat, convenablement assistés, et ne perdant plus de temps à rôder, pourraient travailler, se mettre dans l'aisance et devenir des membres de la société utiles et respectables."*

*Mais il faudrait pour abolir la mendicité d'autres règlements que nos mandements de seigneurie. Par de tels règlements jamais on n'obtiendra rien. La seigneurie a beau défendre la mendicité. Quand le loup a faim, il faut bien qu'il sorte de la forêt, et quand le pauvre est devant ma porte et qu'il a faim, comment lui refuser une chétive aumône? Il faudrait donner des directions à toutes les communautés; s'assurer si elles peuvent secourir leurs pauvres, les y obliger quand elles le peuvent, venir au secours de celles qui ne le peuvent point, etc etc et alors punir les pauvres qui mendieraient par paresse ou libertinage."*<sup>76</sup>

Ce que le pasteur Vaucher suggère, avec dix ans d'avance sur le procureur de Rougemont, c'est, donc, une mesure générale pour tout l'Etat, dont le but est, pour abolir la mendicité, d'assister

<sup>75</sup> Ibidem, réponse de Savagnier, 13 janvier 1803.

<sup>76</sup> Ibidem, réponse de Lignières, 12 février 1803.

suffisamment tous les pauvres, en procédant à des enquêtes pour savoir quelles communautés n'ont pas les moyens requis, en obligeant celles qui les ont à assister leur pauvres et en aidant celles qui ne les ont pas. C'est l'absolu contre-pied de ce qu'a fait le Conseil d'Etat durant toute la deuxième moitié du 18<sup>e</sup> siècle: lorsque, dans les années 1770, des communautés lui demandaient de l'aide, il la refusait ou ne l'accordait qu'à titre extraordinaire; lorsque trois communautés des Verrières lui demandèrent de pouvoir prélever une taxe sur les propriétaires, il refusa, sans plus s'inquiéter de savoir si ces communautés auraient, sans cela, les moyens d'assister leurs pauvres. Pour reprendre les termes du pasteur Vaucher: par des règlements qui se contentent d'interdire la mendicité, *"jamais on n'obtiendra rien"*.

Ainsi, les réponses à l'enquête de 1802-1803 nous ont-elles permis de formuler une fois encore ce qui nous semble l'essentiel: la conception de l'exercice du pouvoir était alors telle qu'il n'était pas possible que le mandement de 1773 fût appliqué. L'on n'imaginait pas régler l'exercice d'un devoir communal, l'assistance en l'occurrence, par un règlement uniforme et contraignant pour tout l'Etat.

5. "Veiller avec le plus grand soin (...) à ce que lesdites communautés remplissent exactement leurs devoirs": vers des mesures de contrainte à l'égard des communautés (1799-1801)?

La fin des années 1790 et le début des années 1800 sont marquées par une réflexion importante, de la part des acteurs du pouvoir dans la Principauté, au sujet de l'assistance publique: l'on recherche quel serait le meilleur système à adopter, l'on discute la création, sur le modèle bernois, d'une maison de travail pour les pauvres<sup>77</sup>. La question qui se pose est, dans ce chapitre, de savoir dans quelle mesure le gouvernement appuie ce mouvement par les mesures qu'il prend en matière d'assistance publique.

Après une décennie 1790 durant laquelle le Conseil d'Etat semble abandonner toute velléité de faire enfin appliquer l'ordonnance de 1773, le tournant du siècle est marqué par un regain d'activité en la matière, entre 1799 et 1801, qui sera suivi par un nouveau silence d'une dizaine d'années. Il s'agit pour nous d'examiner les modalités de l'intervention gouvernementale: en reste-t-on à des interdictions formulées en termes généraux ou commence-t-on à vouloir régler de façon uniforme l'assistance communale?

**a. Une réécriture continuée: rappels de l'interdiction d'accorder des attestations de pauvreté pour mendier**

Une première série de quatre mentions, en 1799 et 1801, s'inscrit dans l'exacte continuation des pratiques des années 1780: le Conseil réprimande dans les mêmes termes que quinze auparavant ses représentants ou des pasteurs qui ont accordé des attestations de pauvreté utilisables par des pauvres comme permissions pour mendier; comme dans les années 1780, ce sont toujours des chefs de juridiction ou leurs remplaçants, ainsi que des pasteurs, qui sont en cause.

C'est par exemple le cas du lieutenant de la juridiction de La Côte: il avait remis à un Bernois de Port qui avait subi un incendie *"une attestation de pauvreté, portant une recommandation au public"*. Le Conseil charge le maire de La Côte de lui

*"faire sentir (...) l'irrégularité de sa conduite en cette occasion et de lui interdire pour la suite l'expédition de tous actes ou certificats pouvant servir à solliciter des secours"*

<sup>77</sup>Voir sur ceci dans notre chapitre II "Le secteur para-gouvernemental": concours de la Société d'émulation patriotique en 1798, 1799, 1800, 1801 et 1802, les mémoires de Peneveyre et Dardel, la question de la création d'une maison de travail pour les pauvres par la ville de Neuchâtel et l'enquête de 1802-1803 de la Société du Jeudi sur l'assistance publique dans les paroisses.

du public<sup>78</sup>.

Ces mentions sont certes signe d'une attention à nouveau portée à la question; mais elles ne marquent aucune rupture par rapport aux années précédentes.

Il en va de même d'un document datant très vraisemblablement de 1801 ou 1802, dans lequel la commission des charités, qui était chargée de distribuer les aumônes prises sur la somme allouée pour cet objet par le souverain, fait une série d'observations aux pasteurs: les secours accordés aux pauvres par le Conseil sont suffisants, affirme la commission,

*"sans qu'il soit nécessaire de leur permettre de parcourir tout l'Etat, avec des attestations ou certificats de Mrs. les pasteurs, ce qui entretient la fainéantise et fait beaucoup de tort aux véritables pauvres, cet article étant au reste compris dans les mandements de la seigneurie, l'on s'attend que les pasteurs ne donneront plus dans la suite des pareilles attestations."*<sup>79</sup>

Ici aussi, c'est exactement la même défense que dans les années 1780 qui est réitérée.

#### **b. Rappel de l'ordonnance de 1773 et de l'obligation d'entretien des pauvres: des mesures occasionnelles sans suite**

En octobre 1800, les autorités de la ville de Neuchâtel se plaignent au Conseil d'Etat: les communautés envoient à l'hôpital de la ville, pour ne pas avoir à s'en charger, les ouvriers étrangers malades ou blessés; la ville prie le Conseil de faire comprendre aux communautés que ces malades leur seront renvoyés ou qu'elles doivent assumer les frais de leur séjour à l'hôpital. Le Conseil répond favorablement à cette demande, en rappelant le mandement de 1773 et en insistant sur l'article quatre (frais de renvoi à la charge de la commune fautive):

*"Le Conseil informé que son mandement de 1773 relatif à la mendicité n'est point exécuté et que diverses communautés et paroisses se permettent même de renvoyer à Neuchâtel non pour les soulager plus efficacement mais en quelque sorte pour s'en débarrasser, les malheureux qui s'étant estropiés ou étant tombés malades dans leurs districts ont droit à leurs secours charitables, ordonne que ledit mandement soit de nouveau publié et affiché dans toutes les juridictions de l'Etat, le dimanche qui précède les fêtes de Noël et que la publication en soit renouvelée à la même époque chaque année: le Conseil annonçant auxdites communautés et paroisses que les malades qu'elles auront fait passer hors de leur district leur seront renvoyés à leurs frais à teneur de l'article 4 dudit mandement à moins qu'elles ne pourvoient à leur entretien à Neuchâtel."*<sup>80</sup>

"(...) informé que son mandement de 1773 relatif à la mendicité n'est point exécuté": le renouvellement du mandement contient en lui-même l'aveu de son impuissance. Cette affaire, une fois encore, est emblématique de l'attitude du Conseil d'Etat: face à une requête particulière, suite, donc, à une impulsion extérieure, il se contente de réitérer un ancien mandement, en en rappelant particulièrement

<sup>78</sup>MCE 148, 7 janvier 1800, pp. 18-19. Les deux autres exemples: en février 1799, c'est le maire de Bevaix qui est rappelé à l'ordre pour avoir accordé une attestation de pauvreté contenant une *"recommandation de nature à autoriser la mendicité"* (MCE 147, 12 février 1799, pp. 99-100); en mars 1799, c'est le pasteur des Planchettes que l'on fait avertir, par le doyen de la Classe, de ne plus accorder d'*"attestation recommandatoire de pauvreté"* (MCE 147, 11 mars 1799, p. 157).

<sup>79</sup>AEN, *Série Assistance 2/la*. Ces observations sont très proches, au niveau du contenu et de l'expression, des ordres émis par le Conseil en janvier et en décembre 1801 au sujet des charités qu'il accorde (voir plus bas, le sous-chapitre "Dispositions coutumières et/ou réglementation des charités accordées par le Conseil d'Etat"). Mais Alphonse de Sandoz-Rollin, dont la signature figure au bas du document, n'est entré à la commission des charités qu'en février 1802 (MCE 150, 2 février 1802, p. 99), pour en sortir en février 1807 (MCE 155, 2 février 1807, p. 124).

<sup>80</sup>MCE 148, 27 octobre 1800, pp. 825-826. Même texte: BPUN, *Placards neuchâtelois*, Pl. NE 1800, 27 octobre<sup>1</sup>.

une disposition.

Une autre mention, en décembre 1801, relève du même ordre de considérations: réglant par un arrêt général la distribution de la somme que le souverain met à sa disposition pour ses aumônes et voulant les réserver aux sujets de l'Etat dépourvus de communauté d'origine et en exclure les ressortissants des communautés du pays<sup>81</sup>, le Conseil d'Etat

*"afin de faire cesser autant que possible un abus aussi contraire aux principes de la véritable charité ordonne à tous les officiers de judicature de rappeler à toutes les communautés de leurs juridictions, l'obligation où elles sont de pourvoir à l'entretien de leurs pauvres, de veiller avec le plus grand soin, d'un côté à ce que lesdites communautés remplissent exactement leurs devoirs à cet égard et de l'autre à ce que les nécessiteux qui abuseraient des secours ou contreviendraient au mandement de la seigneurie concernant la mendicité soient admonestés et punis s'il y a lieu, (...)"*<sup>82</sup>.

L'ordre, à nouveau, s'inscrit dans ce qui a toujours été fait: il est, explicitement, un rappel. Les officiers sont chargés de veiller à son application: mais ils l'étaient déjà dans l'ordonnance de 1773. Aucune disposition nouvelle n'est introduite, aucun moyen nouveau de contrôle. On rappelle aux communautés qu'elles doivent entretenir leurs pauvres, mais on ne règle aucune modalité de cette obligation.

### c. Conclusion sur les années 1799-1801

Après 1801, et jusqu'en 1810 au moins, le Conseil d'Etat ne se préoccupera plus d'intervenir contre la mendicité et/ou en matière d'assistance publique par des mesures de portée générale, fût-ce en rappelant une ordonnance dont lui-même reconnaît qu'elle n'est pas appliquée. Pendant les années 1799-1801, il s'est contenté de faire ce qu'il a fait depuis trente ans: interdire la mendicité, rappeler aux communes qu'elles doivent entretenir leurs pauvres.

En même temps, pourtant, les membres du Conseil d'Etat sont actifs au sein de la Société d'émulation patriotique et de la Société du Jeudi, qui lancent dès 1798 des concours sur *"le meilleur moyen de soulager la pauvreté sans favoriser la paresse"*, discutent des propositions *"sur le meilleur moyen à adopter pour soulager les pauvres"*, prennent connaissance des réponses de l'enquête de 1802-1803, dont certaines affirment qu'il faut, dans la Principauté, *"un moyen de soulager les pauvres qui soit uniforme et général"* et qu'*"il faudrait donner des directions à toutes les communautés; s'assurer si elles peuvent secourir leurs pauvres, les y obliger quand elles le peuvent, venir au secours de celles qui ne le peuvent point, (...)"*<sup>83</sup>.

Ceci, pourtant, ne suffit pas à provoquer de la part du Conseil un changement d'attitude: le paradigme de l'activité gouvernementale reste l'interdiction la mendicité; il ne s'agit pas encore de régler l'assistance communale.

<sup>81</sup> Sur ce point, le Conseil innove; voir plus bas: "Dispositions coutumières et/ou réglementation des charités accordées par le Conseil d'Etat (1773-1814)".

<sup>82</sup> MCE 149, 1 décembre 1801, pp. 1004-1005.

<sup>83</sup> Question posée par la Société d'émulation patriotique en 1800 et 1801; sujet de discussion de la Société du Jeudi le 16 décembre 1802; réponse de la paroisse de Bevaix à l'enquête de 1802-1803 (3 décembre 1802). Pour ces trois citations, voir le chapitre II "Le secteur para-gouvernemental". La dernière citation est tirée de la réponse de la paroisse de Lignières à la même enquête (voir ci-dessus).



### **C. Régler l'assistance ou interdire la mendicité? L'occasion manquée de 1812-1813**

En 1812<sup>84</sup>, le procureur-général de Rougemont proposait une mesure radicale pour régler le problème de l'assistance communale: centraliser l'administration des revenus destinés, dans toute la Principauté, à l'assistance.

C'eût été, certes, une mesure de contrainte sans précédent envers les communes; le Conseil s'y refusa. Le contexte, pourtant, s'y prêtait.

#### **1. Les années 1810-1813: un contexte favorable à de nouvelles modalités de l'intervention du Conseil d'Etat**

##### **a. Changement de ton à l'égard des communes: l'exemple de la juridiction du Landeron (1811-1813)**

Entre 1811 et 1813, le Conseil intervient énergiquement contre les communes de la juridiction du Landeron: ces dernières, accusées de mal administrer leurs revenus, se voient imposer un nouveau règlement.

En janvier 1811, ayant appris "*que les pauvres de l'ancienne châellenie du Landeron, ne sont point assistés comme le permettraient les ressources de leurs communes respectives*", le Conseil charge une commission de prendre les informations nécessaires sur les biens et les revenus de ces communes, ainsi que "*sur la manière en laquelle ils sont administrés, sur l'assistance qu'en reçoivent les pauvres*"<sup>85</sup>.

Sur le rapport rendu par les commissaires en mars 1812, une nouvelle commission est chargée "*de régler les finances de toutes les communes, chambres des pauvres, hôpitaux et autres corporations de la châellenie du Landeron, de pourvoir à ce que les pauvres de l'ancienne châellenie du Landeron soient assistés selon les ressources de leurs communes, (...)*"<sup>86</sup>.

Et l'année suivante, en avril, les nouveaux commissaires font leur rapport, à la suite duquel le Conseil ordonne qu'un nouveau règlement sur l'administration des finances de la châellenie du Landeron soit substitué d'autorité à l'ancien<sup>87</sup>.

##### **b. Mesures contre la crise commerciale<sup>88</sup>**

Dès 1811, l'industrie neuchâteloise, en particulier l'horlogerie, est victime d'une crise commerciale grave, due au protectionnisme français. Le Conseil d'Etat est alors amené à intervenir à grande échelle pour tenter de ranimer le commerce et l'industrie.

En septembre 1811, il renvoie à l'examen d'une "commission d'industrie" l'examen d'un mémoire "*sur quelques moyens de parer à la misère existante et de ranimer l'industrie*"<sup>89</sup>. Le mois suivant, cette

---

<sup>84</sup>Le procureur, dans son rapport de 1812, parle d'une proposition comparable à celle qui fait l'objet de son rapport et qu'il aurait faite en 1810; le Conseil d'Etat l'aurait rejetée. Les MCE n'en font pas mention. Seul l'accès aux papiers de la famille de Rougemont pourrait, peut-être, nous fournir la clef de ce petit mystère archivistique.

<sup>85</sup>MCE 159, 15 janvier 1811, pp. 33-34.

<sup>86</sup>MCE 160, 2 mars 1812, p. 182.

<sup>87</sup>MCE 161, 27 avril 1813, pp. 335-336.

<sup>88</sup>Voir sur ce point Courvoisier, *Le maréchal Berthier...*, pp. 313-342, et, en particulier, pp. 334-340.

<sup>89</sup>MCE 159, 24 septembre 1811, p. 742.

commission propose d'adresser

*"une invitation au public de contribuer à cette oeuvre patriotique au moyen d'actions de trois cents francs dont le produit serait employé à l'achat de bons modèles en instruments de mathématiques et de chirurgie et en articles de coutellerie et de quincaillerie, aussi bien qu'à venir au secours des ouvriers qui travailleraient à ces objets en leur faisant sur leur travail les avances qu'exige le retard de la vente des objets manufacturés (...)"<sup>90</sup>.*

Suite à une concertation entre cette commission et des comités locaux d'industrie, il fut décidé d'écrire au Prince pour lui demander de prendre les mesures qu'il estime nécessaires; en vain: au mois de mars, une lettre du gouverneur informait de l'insuccès des démarches tentées pour favoriser l'entrée ou le transit des produits neuchâtelais sur le sol de l'Empire<sup>91</sup>.

Il est, certes, difficile d'apprécier l'impact des mesures ainsi prises, qui furent en vigueur en 1812 et 1813; dès le printemps 1814, les quatre cinquièmes de la valeur des actions furent remboursés<sup>92</sup>. Les demandes auprès du Prince et du gouverneur n'eurent, selon Courvoisier aucun effet pratique; quant à l'utilisation des sommes réunies, il faudrait utiliser d'autres sources que celles que nous exploitons pour en apprécier la portée<sup>93</sup>.

Ce qu'il importe, pour notre propos, c'est de constater que le Conseil d'Etat, fût-ce par l'intermédiaire d'une commission, est intervenu, dès la fin de l'année 1811, pour susciter et fédérer des initiatives visant à lutter contre la crise commerciale du moment, en intervenant auprès du Prince ou du gouverneur, en favorisant l'introduction de nouvelles industries dans le pays et en venant en aide aux ouvriers touchés par la crise, au moyen du lancement d'actions dans le public.

### **c. Les frères Bourquin, le registre des actes de bienfaisance, la Chambre d'assurance contre les incendies et la Caisse d'Epargne: intérêt porté par le Conseil d'Etat à des initiatives novatrices en matière de bienfaisance**

D'autres exemples illustrent combien le contexte, vers 1812-1813, était favorable aux propositions de Rougemont en matière d'assistance communale.

Ainsi, en février 1810, le Conseil d'Etat, sur la proposition du procureur-général, émettait un *"arrêt d'approbation"* en faveur de deux frères ressortissants de La Chaux-de-Fonds, François et David Bourquin, qui avaient fait à leur commune des dons pour une somme de 66 000 £, appliqués à des établissements de bienfaisance, d'instruction publique, ainsi qu'à des constructions publiques:

*"(...) le Conseil considérant avec un intérêt particulier, la conduite digne des plus grands éloges de ces citoyens bienfaisants, témoigne par le présent arrêt au sieur David-Pierre Bourquin la satisfaction qu'il éprouve des actes généreux par lesquels lui et son frère défunt se sont aussi éminemment distingués, et ordonne que la spécification de leurs dons soit portée sur ses manuels, dans le but d'honorer leur patriotisme et de transmettre à la postérité les actes de charité et de bienfaisance par*

---

<sup>90</sup> MCE 159, 21 octobre 1811, p. 816. Proposition acceptée la semaine suivante: MCE 159, 28 octobre 1811, pp. 830-831.

<sup>91</sup> MCE 159, 24 décembre 1811, pp. 1020-1021, 30 décembre 1811, p. 1027, MCE 160, 16 mars 1812, pp. 229-230 et 27 avril 1812, pp. 388-389.

<sup>92</sup> MCE 162, 5 mai 1814, pp. 366-369, 10 mai, p. 394, 30 mai, pp. 502-503, 20 septembre, p. 845. Le MB signale aussi l'opération, des débuts au remboursement: MB, 1813, p. 43, 1814, p. 43, 1815, pp. 37-38.

<sup>93</sup> Courvoisier, *Le maréchal...*, p. 337, n.1 signale, par exemple, que le plunitif de la commission d'industrie de La Chaux-de-Fonds se trouve déposé aux AEN, *Série Horlogerie*.

*lesquels ils se sont acquis les droits les plus réels à la reconnaissance de leurs concitoyens*<sup>94</sup>.

Le mois suivant, toujours sur la proposition du procureur-général, le Conseil décidait  
*"l'établissement d'un registre où seront inscrits les actes de patriotisme et de bienfaisance qui ont contribué et contribueront dans la suite au bien-être de l'Etat ou d'une partie de l'Etat et de ses habitants."*<sup>95</sup>

En 1812, le Conseil avait accordé à la Caisse d'Epargne qui venait d'être créée dans le canton *"sa protection la plus spéciale"*; en 1810, à l'occasion de la création d'une Chambre d'assurance contre les incendies, il était allé beaucoup plus loin: il avait repris à son compte l'établissement, l'avait placé sous sa surveillance directe, ce qui, par ailleurs, lui avait valu le reproche, de la part du gouverneur et du Prince, de prendre sans en référer *"des mesures en quelque sorte législatives"*<sup>96</sup>. La création de cette Chambre d'assurance est également un exemple de couplage d'une interdiction et de mesures en permettant l'application: le *"Règlement pour l'assurance des bâtiments, relativement aux pertes causées par les incendies"* du 5 mars 1810 annonce, à l'article 14, que le Conseil d'Etat n'accordera plus aucune permission de quêter à des incendiés; mais si cette mesure est prise, c'est parce que la Chambre d'assurance donne à chacun les moyens, en s'assurant, de réparer les pertes faites lors d'un incendie<sup>97</sup>.

#### d. Conclusion

Ainsi donc, au moment où le procureur-général soumet au Conseil d'Etat son projet de réforme de la gestion des ressources de l'assistance dans la Principauté, le contexte paraît-il favorable: l'attitude à l'égard des communes s'est durcie par rapport à ce qu'elle était avant la période française, le Conseil est gère un train de mesures pour lutter contre la crise commerciale qui frappe l'industrie du pays; par ailleurs, en février et mars 1810, il avait déjà manifesté l'intérêt qu'il portait à la bienfaisance, à l'occasion de l'arrêt d'approbation accordé aux frères Bourquin. Et, lors de la création de la Caisse d'Epargne et, surtout, de la Chambre d'assurance contre les incendies, il a démontré que l'idée de régler une question administrative de façon uniforme pour tout l'Etat ne lui était pas étrangère. L'interdiction des quêtes pour cause d'incendie est une illustration particulièrement pertinente du couplage d'une mesure de police avec une mesure administrative.

---

<sup>94</sup> MCE 158, 26 février 1810, pp. 141-144.

<sup>95</sup> MCE 158, 26 février 1810, p. 141 et 7 mars 1810, pp. 196-197. Il est vrai que cette décision, selon Ch.-G. de Tribolet, resta sans suite. L'ancien chancelier voit dans cet arrêt une preuve supplémentaire des *"élans d'imagination et de sentiment, ainsi que de la présomption dominatrice qui caractérisent le procureur-général, et en même temps de la déférence que son crédit inspirait au Conseil"*. Selon lui, la mise en oeuvre effective de cet arrêt aurait rendu de Rougemont *"comme examinateur et rapporteur des informations des communes, l'arbitre et le dispensateur de la renommée dans ce pays"*. Tribolet, *Mémoires sur Neuchâtel...*, p. 33.

<sup>96</sup> Sur la Caisse d'Epargne et la Chambre d'assurance contre les incendies, voir le chapitre II: *"Le secteur para-gouvernemental"*.

<sup>97</sup> Article 14: *"Abolition des collectes pour les cas d'incendie. Comme l'établissement d'une Chambre d'assurance donne à tous les propriétaires les moyens de se soustraire aux pertes causées par les incendies, le Conseil d'Etat déclare que dès la date de sa mise en activité, il ne sera accordé, pour dommages de feu, aucune collecte, à moins de cas tout-à-fait extraordinaires, et qui exigent nécessairement une exception."* *"Règlement pour l'assurance des bâtiments, relativement aux pertes causées par les incendies"*, La Chambre d'assurance de la République et canton de Neuchâtel en Suisse. 1810-1910, Neuchâtel, Paul Seiler, 1910, pp. 27-32.

2. La proposition de Rougemont: "des mesures générales dans le but de centraliser" l'assistance communale

a. Chronologie

C'est en février 1812, selon ce que rapportent les MCE, qu'est mentionné pour la première fois un rapport de Rougemont *"sur les maux dont la mendicité menace cet Etat, et sur les mesures préliminaires à prendre pour que l'administration soit en état de travailler un objet aussi important"*. Ce projet visant à *"améliorer le sort de la classe indigente"* est renvoyé à l'examen d'une commission<sup>98</sup>.

En janvier 1813 cette dernière rend son rapport, suite auquel le projet du procureur-général est rejeté. Le Conseil d'Etat préfère que l'initiative parte des communes elles-mêmes:

*"La commission nommée le 17 février dernier pour s'occuper du sort de la classe indigente des sujets de l'Etat, a fait son rapport sur cet objet; et la grande majorité de ses membres pensant qu'il y aurait les plus grands inconvénients à ce que le gouvernement prescrivit des mesures générales dans le but de centraliser cette partie de l'administration, et qu'il serait de beaucoup à préférer que les réformes partissent des communes ou des établissements charitables eux-mêmes lorsque l'urgence des circonstances ou les lumières qu'on chercherait à y répandre, y engageraient ces corporations. Le Conseil après en avoir délibéré arrête: qu'il n'y a pas lieu pour le moment à s'occuper ultérieurement de cet objet."*<sup>99</sup>

b. Le rapport du procureur-général en février 1812

Le rapport présenté par le procureur-général en février 1812 énumère en effet, comme le disent les MCE, des *"mesures préliminaires à prendre"* pour *"centraliser cette partie de l'administration"*<sup>100</sup>.

En substance, après une introduction déjà citée<sup>101</sup> critiquant *"les anciennes mesures qui défendent la mendicité sans l'abolir"*, le procureur-général constate que la situation est favorable à l'application de la mesure qu'il proposait en 1810 déjà:

*"la stagnation du commerce et le dépérissement de l'industrie appauvrissent les particuliers et augmentent le poids du fardeau qui pèse de tout côté sur les fonds publics. Ceux-ci s'épuisent, il n'est pas de commune qui n'entrevoit l'extinction certaine quoique plus ou moins éloignée de ses ressources (...)".*

De très nombreuses communes sont maintenant déjà prêtes à fournir des sommes considérables pour le projet dont il s'agit, à l'exception de la ville de Neuchâtel *"avec laquelle il faudrait s'entendre ou prendre des mesures qui l'empêchent de croiser l'établissement général"*. Si l'on réunissait cela aux souscriptions des particuliers et à une contribution du Prince, les sommes ainsi obtenues *"suffiraient pour qu'il n'y eut pas un pauvre ni oisif ni réduit à mendier"*.

Il expose ensuite l'idée-maîtresse du système qu'il propose, soit une centralisation de la gestion des fonds disponibles dans tout l'Etat:

*"Pour prévenir une objection importante je dois expliquer ce que j'entends par l'administration des fonds destinés dans tout l'Etat au soulagement des pauvres."*

<sup>98</sup> MCE 160, 11 février 1812, p. 116 et 17 février 1812, pp. 136-137.

<sup>99</sup> MCE 161, 26 janvier 1813, p. 67.

<sup>100</sup> AEN, *Série Assistance 1/II*, Rapport de Monsieur le Procureur Général du 11 février 1812 (texte reproduit dans notre annexe n°3); *ibidem*, Aperçu des fonds et des sommes annuelles employées au soulagement des pauvres dans la Principauté de Neuchâtel. Ce dernier document énumère, communauté par communauté et paroisse par paroisse, les revenus et les dépenses de presque toutes les chambres de charité de la Principauté, pour un capital de £ 556 560.15 et des revenus de £ 90 277.6.

<sup>101</sup> Voir ci-dessus, p. 29.

*Chaque commune conserverait l'administration et à plus forte raison la propriété des capitaux, elle ne ferait passer au Comité central que l'intérêt de ses fonds et le montant des souscriptions dans son district, et encore, chaque commune ayant son comité de charité, n'enverrait-elle que l'excédent de ce qui lui serait adjugé, tout comme elle pourrait non seulement ne rien délivrer au Comité central, mais recevoir de lui le supplément nécessaire à ses besoins, déduction faite de ses propres ressources."*

Ce qu'il propose au Conseil, dans l'immédiat, c'est une enquête préalable sur l'assistance dans les communautés et paroisses de l'Etat; on ne s'adressera au Prince que plus tard, pour ne pas devoir faire passer la mesure dont il s'agit au moyen d'un décret, pour, aussi, pouvoir lui adresser le cas échéant des demandes précises, soit de sommes d'argent, soit de mesures à prendre.

L'arrêt qu'il propose au Conseil de prendre ordonnerait à chaque officier de faire parvenir, dans les deux semaines, pour chaque commune et paroisse, un état des revenus de la collectivité concernée, spécifiant la part consacrée à l'assistance, des informations sur les capitaux des chambres de charité, le produit des quêtes à la sortie des Eglises, le produit des souscriptions particulières (il pense ici aux comités établis dans quelques communes pour abolir la mendicité), le nombre de pauvres assistés et la façon de les assister.

### 3. Refus du projet de Rougemont et centralisation: le cas particulier de l'assistance communale

La rupture avec la politique menée jusqu'alors par le Conseil d'Etat eût été, avec l'adoption de la mesure proposée, totale: il se serait, certes, encore agi d'interdire la mendicité, mais aussi, et surtout, de *"secourir les pauvres sans encourager la fainéantise"*. La situation des pauvres, l'état des fonds destinés à les secourir surtout, auraient passé au centre des préoccupations; l'exposé des motifs de l'arrêt proposé par de Rougemont est à cet égard significatif:

*"Le Conseil considérant que le nombre des pauvres, assistés des caisses publiques, augmente dans une proportion qui cesse d'être en rapport non seulement avec l'intérêt des fonds destinés à les secourir, mais même avec les nombreuses charités des particuliers; qu'un grand nombre de communes, plusieurs chambres de charité et des paroisses diminuent chaque année leurs fonds des pauvres pour satisfaire aux besoins présents, qu'il peut en résulter la ruine de ces communes, ce qui porterait une forte atteinte à la prospérité de l'Etat en général et voulant prévenir ce malheur pendant qu'il en est temps encore (...)"*

Les raisons du refus du Conseil d'Etat ne sont que difficilement cernables: il dit voir *"les plus grands inconvénients à ce que le gouvernement prescrive des mesures générales dans le but de centraliser cette partie de l'administration"*.

Ce n'est, donc, pas contre le principe de centraliser et de prendre des mesures générales dans une quelconque branche de l'administration que le Conseil se prononce. En 1810-1811 il n'avait pas reculé, au sujet de la police des incendies, devant des *"mesures en quelque sorte législatives"* de centralisation; dans d'autres domaines, tels que la police des étrangers ou l'état-civil, au contraire, c'est précisément à ce moment qu'il commence à réglementer de façon uniforme et contraignante ces *"partie[s] de l'administration"*.

Le pouvoir central est en train de changer de nature<sup>102</sup>; pourquoi donc, parce qu'il s'agit de l'assistance publique, estime-t-on

*"qu'il serait de beaucoup à préférer que les réformes partissent des communes ou des établissements charitables eux-mêmes lorsque l'urgence des circonstances ou les lumières qu'on chercherait à y répandre, y engageraient ces corporations (...)"?*

<sup>102</sup> Voir, à titre d'exemple, Courvoisier, *Le maréchal Berthier...*, pp. 236-241. Dès 1806, malgré une mauvaise volonté évidente de la part des communautés, le Conseil, sur les ordres du gouverneur il est vrai, impose un régime uniforme d'exploitation des forêts.

Faute de documents, nous ne pouvons émettre que des hypothèses, en sus de constater l'échec du projet de Rougemont dont la mise en oeuvre aurait marqué une rupture totale par rapport à la période précédente: peut-être le Conseil estima-t-il que l'assistance publique n'était pas un objet d'importance suffisante pour risquer de provoquer la mauvaise humeur des communes, en particulier de la ville de Neuchâtel? Peut-être aussi jugea-t-il qu'un tel système, pour être imposé, aurait nécessité une intervention d'autorité du Prince dont on préférerait se passer?

#### **D. Conclusion sur les mesures de "haute police" du Conseil d'Etat entre 1773-1813**

Au terme de l'analyse, la conclusion s'impose: l'exercice du droit de surveillance de la conduite des communautés en ce qui concerne la gestion de leurs biens et l'administration de leur basse police, de même que l'exercice du droit de haute police, n'ont, pour la période étudiée, jamais conduit le Conseil d'Etat à changer la nature de son intervention en matière d'assistance publique: il s'agit, dès 1773, de lutter contre la mendicité; il ne s'agira jamais, avec le refus du projet de Rougemont, de régler l'assistance communale par des mesures uniformes.

L'ordonnance de 1773, circonstancielle, ne fait que réécrire, sans la modifier essentiellement, la coutume déjà formulée dans le mandement de 1749. Le but se résume à la lutte contre la mendicité: il ne s'agit en rien d'organiser l'assistance communale. Une telle tâche n'est pas conçue comme faisant partie du cahier des charges gouvernemental.

Les quatre exemples présentés entre 1773-1777 illustrent l'attitude générale du Conseil d'Etat, pour lequel le mandement de 1773 n'est en rien un règlement ou une loi. Les requêtes qui lui sont présentées ne le conduisent pas à prendre des mesures pour l'application de son texte de 1773; elles ne le conduisent pas même à soutenir les communautés requérantes. La commission nommée en 1777 pour établir un règlement contraignant les communautés à supprimer la mendicité ne rendra jamais son rapport, et le Conseil, dans les années 1780 comme entre 1799 et 1801, ne se départira jamais de l'attitude critiquée par le pasteur Vaucher en 1802-1803 ainsi que par le procureur-général en 1812, consistant à interdire la mendicité sans organiser l'assistance. C'est, en fait, la nature même du pouvoir d'Ancien Régime, gouvernant par mandements, qui est en cause. Le constat est excellemment formulé par le pasteur Vaucher: pour que l'interdiction de la mendicité ne soit pas qu'une vaine réécriture, il faudrait *"d'autres règlements que nos mandements de seigneurie. (...). Il faudrait donner des directions à toutes les communautés; s'assurer si elles peuvent secourir leurs pauvres, les y obliger quand elles le peuvent, venir au secours de celles qui ne le peuvent point, (...)"*.

Le régime Berthier voit l'émergence d'une nouvelle conception du rôle de l'Etat, caractérisée par une volonté de réglementer de façon uniforme pour toute la Principauté les questions de nature administrative. Ainsi, le refus, en 1813, de la centralisation des ressources de l'assistance communale ne doit pas être interprété comme une opposition au principe même d'une réglementation uniforme, mais comme le refus de l'application de ce même principe à cette *"partie de l'administration"* qu'est l'assistance publique.

## II. DISPOSITIONS COUTUMIERES ET/OU REGLEMENTATION DES CHARITES ACCORDEES PAR LE CONSEIL D'ETAT (1773-1814)

L'une des tâches du Conseil d'Etat est d'assister les illégitimes et les sujets neuchâtelais qui ne sont ressortissants d'aucune communauté. Pour ce faire, il dispose, dès 1767, de 1700 £, somme portée à 2700 £ en 1777, puis à 4000 £ au début du siècle suivant et à 5000 sous le régime Berthier<sup>1</sup>. Ces sommes étaient employées, d'une part, pour l'entretien des enfants illégitimes (pensions) et, d'autre part, pour des aumônes accordées par le Conseil ou par une commission dite des charités<sup>2</sup>, sur la base de requêtes de pauvres ou de listes de pauvres que les pasteurs devaient envoyer deux fois l'an.

Il ne s'agit pas, dans ce chapitre, d'une étude quantitative des sommes effectivement dépensées en pensions pour les illégitimes et en aumônes par le Conseil; il ne s'agit, pas non plus, d'établir une statistique des illégitimes et des pauvres assistés<sup>3</sup>. Nous nous proposons uniquement d'examiner quand et comment le Conseil a tenté de régler la procédure d'accord de ses "charités". La question orientant le choix et l'exploitation des sources est de même nature qu'en ce qui concerne, au chapitre précédent, les mesures générales en matière de lutte contre la mendicité et d'assistance communale: examiner la nature des ordres émis par le Conseil et en apprécier l'efficacité. Nous rappelons que nous laissons de côté la question du statut des illégitimes. Quant aux sources utilisées, nous nous permettons de renvoyer à ce que nous avons déjà dit au début du sous-chapitre précédent.

<sup>1</sup>Source: *Table des MCE 1767-1776*, *Table des MCE 1777-1787*, *Essai sur l'état actuel...*, p. 182; *MCE 160*, 10 novembre 1812, p. 1026. Dès 1783 au moins, la somme attribuée est insuffisante, et l'on demande au Roi un supplément permettant de combler un déficit avéré ou attendu. C'est le cas en 1783, 1787, 1789-1790, 1792-1800, 1803-1805, 1810, 1812-1814. *MCE 127*, 19 mai 1783, p. 306; *MCE 131*, 26 mars 1787, p. 176, 2 avril 1787, p. 191, 21 mai 1787, p. 288; *MCE 133*, 12 janvier 1789, pp. 6-7, 28 septembre 1789, pp. 586-587, 5 octobre 1789, p. 614, 30 novembre 1789, pp. 772-773; *MCE 134*, 6 novembre 1790, p. 849, 22 novembre 1790, p. 899; *MCE 135*, 3 janvier 1791, pp. 6-7, 1 février 1791, p. 71; *MCE 136*, 16 janvier 1792, pp. 21-22, 21 février 1792, pp. 106-107, 27 février 1792, p. 121; *MCE 137*, 14 janvier 1793, p. 23, 4 mars 1793, p. 215, 15 janvier 1794, p. 50; *MCE 140*, 23 février 1795, p. 234, 13 avril 1795, p. 485, 16 mai 1795, p. 656; *MCE 141*, 9 novembre 1795, p. 448; *MCE 142*, 4 janvier 1796, p. 4, 4 janvier 1796, p. 13, 11 janvier 1796, pp. 35-36, 15 novembre 1796, pp. 1028-1029; *MCE 143*, 16 janvier 1797, p. 48, 10 avril 1797, p. 392, 18 avril 1797, pp. 439-440, 26 mai 1797, pp. 589-590, 5 juin 1797, p. 613, 12 juin 1797, p. 639; *MCE 144*, 27 juillet 1797, p. 142; *MCE 145*, 10 janvier 1798, pp. 75-76, 22 février 1798, pp. 269-270, 26 février 1798, p. 284, 21 janvier 1799, p. 30, 1 avril 1799, pp. 202-203; *MCE 148*, 11 mars 1800, p. 206, 28 avril 1800, pp. 328-329; *MCE 151*, 7 mars 1803, p. 217; *MCE 152*, 10 avril 1804, pp. 348-349, 4 juin 1804, pp. 532-533, 27 août 1804, p. 799, 27 novembre 1804, p. 1061; *MCE 153*, 3 décembre 1805, p. 958; *MCE 155*, 2 février 1807, p. 72, 16 février 1807, p. 119; *MCE 156*, 12 janvier 1808, pp. 23-24, 4 mai 1808, p. 299, 7 mai 1808, p. 305; *MCE 158*, 29 novembre 1810, p. 951; *MCE 160*, 10 novembre 1812, p. 1026, 16 novembre 1812, p. 1034, 6 janvier 1812, p. 6; *MCE 161*, 28 octobre 1813, p. 840, 22 novembre 1813, p. 900, 20 décembre 1813, p. 966, 5 avril 1813, pp. 254-255; *MCE 162*, 19 novembre 1814, p. 1091.

<sup>2</sup>En septembre 1789, on établit une commission de trois membres chargée de distribuer la somme à disposition "ainsi que cela se pratiquait par le passé" (*MCE 133*, 28 septembre 1789, pp. 586-587). Le procureur-général leur est adjoint en novembre "vu que plusieurs desdites requêtes concernent des enfants illégitimes" (*MCE 133*, 9 novembre 1789, p. 699). Les *MCE* mentionnent par la suite sporadiquement les remplacements de membres de cette commission (*MCE 134*, 21 décembre 1790, p. 993; *MCE 148*, 27 mai 1800, p. 404; *MCE 150*, 2 février 1802, p. 99; *MCE 155*, 16 février 1807, p. 124; *MCE 163*, 13 juin 1815, p. 582).

<sup>3</sup>Exemple de source à utiliser pour réaliser cette étude: AEN, *Série Assistance 2/II*: Comptes 1665-1831. Contient: Brouillards des charités, 1759-1784; Plumitifs des charités, 1788-1812; Délivrances en charité, 1813-1821; Plumitif des pensions des enfants illégitimes, 1790-1807; Plumitif des enfants illégitimes, 1807-1813; Compte des dépenses pour pensions et autres objets concernant les enfants illégitimes, 1813-1820; Compte des dépenses pour pensions, habillement etc des enfants illégitimes, 1820-1831. AEN, *Série Assistance 1/I-1/III* (divers rapports de la commission des charités entre 1832 et 1847), 4/Ia-Ib (requêtes, rapports de pasteurs et d'officiers sur des cas particuliers, 1741-1847), 4/III (placements d'enfants entretenus par l'Etat, 1822-1849), 4/IV (même objet que 1/I-III; illégitimes).

### A. La voie hiérarchique: une vaine répétition de quarante ans

C'est entre 1782 et 1787 que le Conseil d'Etat s'attache avec insistance à formuler à l'attention des pasteurs, des officiers de juridiction et du public le corpus coutumier des principes réglant la procédure d'accord de ses charités. Les sources que nous utilisons révèlent essentiellement la répétition de dispositions antérieures contenues déjà dans les mandements de 1749 et de 1773.

Le principe de base réglant l'accord des charités du Conseil était déjà formulé dans le mandement de 1749 (article 7): les pauvres doivent remettre leurs requêtes au pasteur, qui en attestera la véracité. L'accès à cette procédure n'est pas encore réservé aux sujets de l'Etat sans communauté:

*"Lorsque les pauvres, de quelque endroit qu'ils soient de l'Etat, voudront s'adresser à la seigneurie pour en obtenir la charité, ils devront s'adresser à Monsieur le pasteur de leur paroisse, qui seul pourra donner des certificats de pauvreté: (...)".*

Le mandement de 1773 était plus précis sur la procédure (article 2): les officiers de juridiction devaient envoyer les requêtes au Conseil de façon groupée, deux fois l'an, en novembre et en mars; les requêtes ainsi transmises devaient être munies de l'attestation du pasteur et de l'officier. Les sommes accordées par le Conseil étaient transmises aux pauvres soit par le pasteur, soit par l'officier. Le mandement insistait particulièrement sur l'interdiction faite aux pauvres de venir personnellement demander des secours au Conseil, pour éviter qu'ils ne mendient en route. Les requêtes exposant des cas extraordinaires pouvaient être envoyées en tout temps, mais en suivant la même procédure<sup>4</sup>.

Ces dispositions furent rappelées à trois reprises entre 1783 et 1787.

En 1783, rappel du fait que les requêtes des pauvres doivent, pour être prises en considération par le Conseil, être munies de l'attestation du pasteur: en même temps que l'on exhortait ces derniers à ne pas accorder aux pauvres de déclarations pour mendier, on précisait que l'on n'entendait

*"cependant pas par là les empêcher de certifier les requêtes des nécessiteux qui se présenteront en Conseil pour obtenir des charités; puisque celles qui n'en seront pas pourvues ne seront pas prises en considération"<sup>5</sup>.*

En 1785, rappel du principe même de l'envoi au Conseil d'Etat des requêtes des pauvres, attestées par le pasteur, par les chefs de juridiction, ces derniers devant y joindre leur rapport:

*"Pour éviter aux pauvres qui sont dans le cas d'implorer la charité du gouvernement, la nécessité de venir présenter leurs requêtes, et la tentation de mendier dans la route; les officiers de juridiction doivent recevoir leurs requêtes, dès qu'elles sont attestées par le pasteur de la paroisse; et après y avoir joint aussi leur rapport, ils doivent envoyer eux-mêmes lesdites requêtes directement au Conseil (...) "<sup>6</sup>.*

Après les pasteurs (1783) et les officiers de juridiction (1785), c'est aux pauvres que le Conseil rappelle, en 1787, la procédure à suivre: ayant constaté qu'ils continuent à venir présenter personnellement leurs requêtes, le Conseil fait savoir qu'il n'accordera à l'avenir plus rien aux pauvres qui ne font pas parvenir leurs demandes par l'intermédiaire du chef de juridiction:

*"Le Conseil remarquant que malgré les arrêts précédemment donnés, les pauvres de la campagne qui sont dans le cas de recourir aux charités de la seigneurie, viennent*

<sup>4</sup> "Il est ordonné à tous les officiers de judicature, de nous envoyer deux fois l'an, savoir au mois de novembre et au mois de mars, les requêtes de charité des pauvres de leur ressort dûment attestées par eux ainsi que par le pasteur du lieu. Les deniers qui seront accordés en charité, parviendront à chaque pauvre par le ministère soit de l'officier soit du pasteur; et il est très expressément défendu à qui que ce soit, de venir désormais demander la charité personnellement au gouvernement: dénonçant les peines ci après statuées, à ceux qui venant ici sous ce prétexte, en prendront occasion de mendier, soit dans cette ville, soit dans quelque autre lieu de cet Etat. Les cas urgents et extraordinaires pourront nous être présentés en tout temps; mais les requêtes où ces cas nous seront exposés, devront également nous être envoyées ou remises par les officiers du lieu, sous les mêmes peines ci après dites, contre ceux qui venant nous les présenter en personne, en prendront occasion de mendier, soit ici, soit dans quelque autre lieu de cet Etat." Mandement de 1773, article 2.

<sup>5</sup> MCE 127, 24 juin 1783, p. 414; texte légèrement différent: AEN, Série Assistance 2/1a, 24 juin 1783.

<sup>6</sup> MCE 129, 29 novembre 1785, p. 703; texte quasi identique: AEN, Série Assistance 2/1a, 29 novembre 1785.



*eux mêmes présenter leurs requêtes au Conseil, au lieu de les faire parvenir par les officiers de juridiction, il est en conséquence ordonné à ceux-ci de faire connaître qu'il ne sera désormais accordé aucune charité sur de semblables requêtes lorsqu'elles seront présentées par les suppliants eux-mêmes.*<sup>7</sup>

Mais le Conseil lui-même accorde des secours aux pauvres qui se présentent personnellement; ainsi, en février 1789, le chancelier adjoint a de son propre chef accordé un demi écu neuf en charité à une femme *"qui voulait se présenter mardi dernier en Conseil pour demander la charité ce qu'elle ne put faire vu qu'il n'y eut point d'assemblée ce jour là"*; à la séance suivante, *"ladite femme s'étant de nouveau présentée a continué de solliciter quelque charité"*, le Conseil, approuvant ce qu'a déjà fait le chancelier adjoint, donne encore une fois la même somme à la requérante<sup>8</sup>.

En 1796, une fois encore, constatant que les précédents ordres n'ont produit aucun effet, on redit une fois de plus la coutume. Les officiers doivent conserver, pour les envoyer à la chancellerie, toutes les requêtes attestées par eux ou les pasteurs:

*"Le gouvernement remarquant que malgré ses précédents arrêts les pauvres qui sollicitent des secours de sa part se rendent à Neuchâtel pour y présenter leurs requêtes, ce qui leur occasionne des frais, juge convenable de renouveler à tous les officiers de judicature l'ordre de retenir toutes les requêtes de cette nature qui seront présentées à leurs attestations ou à celles des pasteurs de leurs juridictions et de les faire parvenir en chancellerie (...)"*<sup>9</sup>.

En 1811, l'ordre est répété une dernière fois; il ne le sera plus ultérieurement. Les requêtes doivent parvenir au Conseil par l'intermédiaire de l'officier de juridiction, munies de son attestation et de celle du pasteur:

*"Il est ordonné aux officiers de juridiction de l'Etat, de faire incessamment publier aux prônes des paroisses de leurs ressorts respectifs, que le Conseil d'Etat ne recevra plus de requêtes de charité que celles qui lui parviendront par le canal desdits officiers ou de leurs lieutenants, et qui seront munies de leur attestation et de celle du pasteur."*<sup>10</sup>

Ainsi donc, pendant environ quarante ans, presque jusqu'à la fin de la période que nous considérons, le Conseil répète à six reprises au moins un ordre de contenu semblable.

Nous nous trouvons donc, ici, en présence d'une situation identique à celle que nous avons décrite en présentant plus haut les rappels du mandement de 1773 dans les années 1780: le Conseil rappelle des éléments du corpus coutumier à intervalles réguliers: défense de venir présenter personnellement une requête, obligation de passer par le chef de juridiction. Le mandement, caractéristique de la conception de l'exercice du pouvoir d'Ancien Régime, relève d'une monomanie réitérative. Le même ordre est répété, réécrit, toujours sur le même mode. On constate, certes, et le pluriel utilisé est significatif, que *"malgré les ordres précédemment donnés"*, rien n'a changé, mais on se limite à répéter.

Seules les archives de la commission de charité nous informeraient sur l'effet réel de cette répétition du même ordre jusqu'en 1811; il est, selon nous, vraisemblable que l'on peut en dire ce que disait le pasteur de Cortaillod en 1802 au sujet du mandement contre la mendicité: *"Le mandement contre la mendicité n'a produit ici aucun changement, seulement pendant un temps et tôt après sa publication on voyait moins de pauvres (...)"*. L'étude des mêmes archives montrerait, vraisemblablement aussi, que, dès les années suivant l'arrêt de 1811, la procédure fut globalement bien respectée.

<sup>7</sup> MCE 131, 31 décembre 1787, p. 800; même texte: AEN, *Série Assistance 2/1a*, 31 décembre 1787.

<sup>8</sup> MCE 133, 24 février 1789, p. 130.

<sup>9</sup> MCE 142, 22 novembre 1796, pp. 1049-1050.

<sup>10</sup> MCE 159, 15 janvier 1811, pp. 34-35. Même texte: BPUN, *Placards neuchâtelois*, Pl. NE 1811, 15 janvier/1; AEN, *Série Assistance 2/1a*, 15 janvier 1811.

## **B. Les listes de pauvres et les distributions bisannuelles de secours**

Il convient de présenter ici un usage sur lequel nos sources sont lacunaires. Il s'agit des listes de pauvres que les pasteurs envoyaient deux fois l'an au Conseil d'Etat, et sur la base desquelles ce dernier procédait à des distributions de secours. L'espérut ne parle pas de cet usage dans son *Essai sur l'état actuel...* de 1806-1807, et les mentions que nous en avons trouvées dans les MCE sont occasionnelles. Nous devons nous contenter, ici, de présenter l'état du dossier sans pouvoir conclure sur le sujet.

Le mandement de 1749 (article 1) ordonnait l'établissement, dans chaque communauté ou paroisse, d'*"un rôle de tous les véritables pauvres qui y seront domiciliés"*; l'officier de juridiction était responsable de faire établir ce rôle par le pasteur, le consistoire et les gouverneurs de la communauté. Un premier rôle devait être établi dans les six semaines suivant la publication du mandement. Cette opération devait être répétée chaque année au mois de novembre (article 8); les listes ainsi établies devaient être transmises à la chancellerie dans les deux semaines suivant leur confection (disposition finale).

Le mandement de 1773, par contre, est muet à ce sujet; il faut attendre 1777 pour retrouver une nouvelle mention de cette pratique. La commission nommée par le Conseil en juillet pour *"s'occuper de faire un règlement général, qui oblige toutes les communautés de l'Etat, à se conformer au mandement de la seigneurie qui a aboli la mendicité"* devait également concevoir ce règlement de façon à obliger les mêmes communautés à envoyer chaque année leurs listes de pauvres, de façon à ce que les distribution de secours du Conseil puissent se faire judicieusement:

*"et à envoyer chaque année un rôle exact du nombre et des besoins de chaque pauvre de leurs communautés respectives, afin que l'on puisse faire à chaque communauté, une répartition équitable et proportionnée aux besoins de ses pauvres, de l'argent que Sa Majesté a destiné pour le soulagement des pauvres de l'Etat"*<sup>11</sup>.

Ce dont il est question, jusqu'ici, c'est donc de listes établies par les communautés, sur la base desquelles le Conseil répartit entre les communautés l'argent mis à sa disposition pour cela par le souverain<sup>12</sup>.

La pratique de l'établissement de listes communales de pauvres doit être ancienne. La consultation des *Manuels de communauté* de Couvet<sup>13</sup> révèle, en effet, que de telles listes étaient établies dès avant 1749, chaque mois de novembre. Ainsi, à titre, d'exemple, en 1739 et en 1741

*"Les rôles des conditions ont été revus et corrigés. Celui des étrangers aussi. Celui des giettes desdits étrangers pareillement. Celui des pauvres de la seigneurie. Celui des ensevelissements tout de même." "On a revu et rectifié tous les rôles des conditions personnelles; ceux des étrangers et de leurs giettes. Comme aussi ceux des pauvres de la seigneurie, des ensevelissements et des grainées, ainsi que celui des habitants de Plancemont, le tout à forme desdits rôles."*<sup>14</sup>

Il en va de même après 1749, par exemple en 1754 et en 1758:

*"Tous les rôles des conditions personnelles, celui des giettes, et autant des pauvres ont été revus et rectifiés." "Tous les rôles des conditions personnelles des giettes des*

<sup>11</sup> MCE 121, 17 juillet 1777, p. 284.

<sup>12</sup> Ceci ne doit, vraisemblablement, pas être confondu avec le grain que le Conseil d'Etat accordait aux pauvres du Val-de-Ruz, sur la recette de Valangin, ainsi qu'à ceux du Val-de-Travers, sur la recette de Colombier (respectivement huit et trois muids de froment). Le "grain des pauvres" du Val-de-Ruz occupe assez régulièrement le Conseil d'Etat, jusqu'au moins dans les années 1830. Nous avons renoncé à exposer ce sujet dans le présent travail.

<sup>13</sup> Les archives de la commune de Couvet sont déposées à l'école du village. Nous avons consulté les *Manuels de communauté* (procès-verbaux des assemblées de communauté) pour la période 1739-1812.

<sup>14</sup> *Manuel de communauté, 1739-1748*, 18 novembre 1739, p. 15 et 15 novembre 1741, p. 84.

*habitants, ceux des charités de la seigneurie, et des ensevelissements ont été revus et corrigés, (...)*<sup>15</sup>.

La dernière mention que nous avons trouvée de ces listes communales date de décembre 1811: le procureur-général ayant informé le Conseil que dix communautés du Val-de-Ruz *"ne lui ont point envoyé les listes de leurs pauvres conformément à l'usage"*, celles-ci reçoivent *"l'ordre très exprès de lui remettre ainsi qu'au receveur de Valangin avant le premier décembre de chaque année, les listes dont il s'agit"*<sup>16</sup>.

Nos sources mentionnent essentiellement les listes que les pasteurs étaient chargés d'établir. Un arrêt du Conseil en décembre 1782 permet d'établir une distinction claire entre trois utilisations des sommes à disposition du Conseil pour ses charités. La commission chargée de la distribution de ces sommes informe en effet le Conseil

*"que la caisse destinée pour cet objet est à peu près épuisée par le nombre de pensions fixées pour les enfants illégitimes et par les charités accordées en Conseil".*

De ce fait, elle

*"n'a pu s'étendre beaucoup eu égard surtout au grand nombre de pauvres dont les listes des pasteurs étaient chargées, et qui dans la généralité ne sont pas assez distincts sur la différence des besoins des pauvres portés dans leurs dites listes, ce qui met la Commission dans l'embarras, pour proportionner les charités aux besoins des nécessiteux (...)"*.

L'utilisation de la caisse des charités s'effectue donc selon les modalités suivantes:

- a. Pensions des illégitimes.
- b. Charités accordées en Conseil. Il doit s'agir des secours accordés sur la base des requêtes que les pasteurs devaient attester et que les officiers de juridiction transmettaient, avec leur rapport, au Conseil, selon la procédure décrite ci-dessus.
- c. Répartition du solde de la caisse entre les communautés sur la base des listes de pauvres communiquées par les pasteurs.

En l'occurrence, les pasteurs se voient reprocher de transmettre des listes trop imprécises; en conséquence, le Conseil les exhorte, par l'intermédiaire du doyen de la Classe,

*"à user de circonspection dans la désignation des pauvres de leurs paroisses en ne mettant que les plus nécessiteux dans leurs listes qu'ils circonstancieront le plus que possible en donnant des renseignements sur l'état des pauvres qui mettent le gouvernement en situation de leur donner des secours proportionnés à leurs besoins"*<sup>17</sup>.

La troisième affectation de la somme à disposition du Conseil est attestée par nos sources en quelque sorte par défaut: en septembre 1783, les pasteurs sont avertis de ne pas envoyer leurs listes de pauvres pour la distribution ordinaire d'automne, les caisses étant vides:

*"Les charités considérables que les circonstances ont obligé le Conseil de distribuer pendant le courant de l'année le mettent dans la nécessité de supprimer la distribution ordinaire en automne aux pauvres de l'Etat, ce dont il informe la vénérable classe, afin que les pasteurs des églises de ce pays n'envoient pas les listes des nécessiteux de leurs paroisses à la chancellerie"*<sup>18</sup>.

<sup>15</sup> Manuel de communauté, 1748-1759, 13 novembre 1754, p. 133 et 15 novembre 1758, p. 224.

<sup>16</sup> MCE 159, 24 décembre 1811, p. 1019.

<sup>17</sup> MCE 126, 23 décembre 1782, pp. 861-863. L'arrêt adressé au doyen de la Classe se trouve aussi: AEN, Série Assistance 2/1a, 23 décembre 1782.

<sup>18</sup> MCE 127, 29 septembre 1783, p. 612; même texte: AEN, Série Assistance 2/1a, 29 septembre 1783.

La distinction ainsi établie entre les requêtes individuelles transmises par les officiers de juridiction et les listes des pasteurs est sujette à caution. Selon le mandement de 1773, les officiers devaient grouper les requêtes particulières et les transmettre deux fois par année au Conseil, en novembre et en mars. Or, les pasteurs devaient envoyer leurs listes également deux fois l'an: c'est ce que révèle un document de la commission des charités, datant de 1801 ou 1802 et contenant les observations de la commission *"relativement aux listes que les pasteurs lui envoient des pauvres de chaque paroisse de cette souveraineté"*.

Il est tout d'abord reproché aux pasteurs, comme en décembre 1782, mais de façon plus détaillée, de ne pas assez "circonstancier" leurs listes:

*"Plusieurs de ces listes ne contiennent que les noms des pauvres, sans qu'il soit rien dit, quant à leur âge, à leurs infirmités, au nombre de leurs enfants, s'ils en ont, aux secours qu'ils peuvent retirer des chambres de charité établies dans plusieurs endroits, ou s'il n'y en a pas, des communautés dont ils sont ressortissants."*

On reproche ensuite aux pasteurs d'accorder des attestations permettant de mendier aux pauvres; or, affirme le rapport,

*"Il paraît qu'au moyen des deux listes, que chaque pasteur peut envoyer des pauvres de sa paroisse, chaque année dans les mois de novembre et d'avril, les pauvres doivent être assez bien secourus, sans qu'il soit nécessaire de leur permettre de parcourir tout l'Etat, (...)".*

En conséquence de quoi, *"l'on s'attend que les pasteurs ne donneront plus dans la suite des pareilles attestations"*.

Le rapport se termine en réservant *"les cas de la plus grande nécessité, lorsque des accidents fâcheux, des circonstances malheureuses, demandent des secours prompts"*: les pasteurs peuvent alors sans attendre les deux dates fixées transmettre leurs déclarations à la chancellerie<sup>19</sup>.

Nous revenons plus bas sur les remarques, les hypothèses et les conclusions qu'appellent ces documents.

### **C. Limitation des charités du Conseil aux illégitimes et aux sujets de l'Etat sans communauté: l'arrêt de décembre 1801**

Le mandement de 1773 ordonne aux communautés d'entretenir leurs pauvres; mais le Conseil, en réglant, dans le même texte et dans les années 1780, l'accord de ses charités, ne les avait pas limitées aux sujets de l'Etat dépourvus de droits d'origine dans la Principauté. La "condition" des requérants ne semble, longtemps, pas avoir été un critère pour accorder ou refuser des secours. En 1800 et en 1801, la situation change: le Conseil affirme sa volonté de réserver l'utilisation des sommes à sa disposition aux seuls illégitimes et sujets de l'Etat non ressortissants d'une commune neuchâteloise. Cette nouvelle mesure est couplée avec l'exigence de rapports plus détaillés de la part des pasteurs et officiers.

Le changement, au niveau des principes formulés, sinon des pratiques, est majeur: jusqu'alors, en effet, les arrêts du Conseil formulant la coutume en matière d'accord des charités concernaient tous les pauvres indistinctement. Ainsi, le mandement de 1749 parlait-il des *"pauvres, de quelque endroit qu'ils soient de l'Etat"*; celui de 1773 ordonnait aux officiers de transmettre *"les requêtes de charité des pauvres de leur ressort"*.

Se prononçant une première fois en décembre 1800 et janvier 1801 sur les principes qui guident sa façon d'utiliser la somme à sa disposition, le Conseil semble en rester à la coutume suivie jusqu'alors. La communauté de La Sagne vient de prendre *"des mesures pour que ses communiers et habitants nécessiteux soient secourus et de manière à ce que la mendicité cesse rière son district"*; le Conseil, alors, comme il le fait généralement dans un tel cas, charge la commission des charités d'examiner s'il convient d'accorder un subside sur la caisse des charités à cette communauté, *"à raison de ce que les*

<sup>19</sup>AEN, Série Assistance 2/1a, sd (1801 ou 1802).

*pauvres non communiers ne seront plus dans le cas de recourir au gouvernement*". La réaction du Conseil est conforme à l'usage; c'est ainsi qu'en 1799 encore, l'on accordait 50.8 £ à la chambre de charité des Brenets pour l'aider à combler son déficit *"vu que les pauvres des Brenets ne recourent point individuellement à l'assistance du gouvernement"*<sup>20</sup>. L'accord ponctuel d'une subvention à une chambre de charité, en particulier pour sa création, fait partie de la coutume. Ce qui est nouveau, par contre, c'est la suite de l'ordre donné à la commission des charités: elle est chargée en sus

*"d'examiner sous un point de vue général s'il ne serait pas convenable d'adopter un autre mode pour la distribution des deniers accordés par Sa Majesté en faveur des nécessiteux"*<sup>21</sup>.

En janvier 1801, sur le rapport de la commission, le Conseil n'estima pas *"qu'il y ait lieu à accorder aucun subsidie à la communauté de La Sagne ni à apporter de changement au mode suivi pour la répartition des secours du gouvernement"*. Il se contenta d'adresser un arrêt au doyen de la Classe des pasteurs, demandant aux pasteurs de mieux circonstancier leurs attestations de requêtes des pauvres: plusieurs de ces attestations étant *"données de manière à ne point instruire suffisamment de l'étendue des besoins et de la conduite des requérants, ainsi que des secours qu'ils reçoivent d'ailleurs"*, le Conseil en informe la Classe

*"afin que pour la suite lesdites attestations soient assez détaillées pour que les distributions charitables du gouvernement puissent être faites avec pleine connaissance des besoins réels de chaque nécessiteux"*<sup>22</sup>.

Rien, donc, ne semble changer; pourtant, le mois suivant, le Conseil exprime pour la deuxième fois sa volonté de revoir son système de distribution des charités.

Le point de départ est la requête du nommé David-Henry Jacot, bâtard légitimé, mais ressortissant d'aucune commune de l'Etat: la communauté de Boveresse lui refuse l'habitation, *"à raison de l'extrême pauvreté du suppliant"*. Le Conseil charge le châtelain du Val-de-Travers de faire comprendre à la communauté *"qu'elle ne peut se dispenser de recevoir au nombre de ses habitants un sujet de l'Etat qui n'a point de communauté et contre lequel il n'existe d'autre charge que sa pauvreté"*<sup>23</sup>. Sans succès: le mois suivant, le châtelain rapporte que Boveresse persiste dans son refus. Une commission est alors chargée *"d'examiner le mode à adopter pour procurer de la part du gouvernement un asile aux sujets de l'Etat privés de communauté"*<sup>24</sup>.

Deux semaines plus tard, sur le rapport de la commission, le Conseil adoptait une série de principes à ce sujet et réglait le cas particulier de David-Henry Jacot. Il complétait sa décision en ordonnant à la commission des charités de lui faire un rapport sur les moyens de réserver les charités du gouvernement aux sujets dépourvus de droits de communauté:

*"Le Conseil considérant que les fonds de la caisse des charités doivent principalement être appliqués au soulagement des enfants illégitimes et des sujets de l'Etat qui n'ont ni bourgeoisie ni communauté, charge la commission nommée pour la distribution des charités de s'occuper des moyens de parvenir à donner cette application aux sommes qui sont remises à sa distribution, (...)"*<sup>25</sup>.

<sup>20</sup> MCE 147, 25 novembre 1799, p. 887.

<sup>21</sup> MCE 148, 16 décembre 1800, p. 1014.

<sup>22</sup> MCE 149, 19 janvier 1801, pp. 43-44.

<sup>23</sup> MCE 149, 12 janvier 1801, pp. 26-27.

<sup>24</sup> MCE 149, 9 février 1801, pp. 138-139.

<sup>25</sup> MCE 149, 24 février 1801, pp. 182-184 (p. 184 pour l'arrêt cité).

En décembre 1801, sur le rapport de la commission, le Conseil décidait de rappeler aux communautés l'obligation d'entretenir leurs ressortissants pauvres et d'exhorter officiers et pasteurs à apporter le plus grand soin dans leurs attestations des requêtes de charité; il formulait ensuite sa volonté de consacrer ses charités à l'assistance des sujets dépourvus de communauté d'origine.

Ce nouveau principe, ou du moins sa première formulation explicite, est déjà contenu dans les considérants de l'arrêt. Trop de requêtes, dit le Conseil, sont le fait de pauvres que leurs communautés doivent assister:

*"Le gouvernement ayant eu lieu de remarquer que parmi le nombre très considérable de requêtes qui lui sont adressées pour solliciter des secours plusieurs sont signées par des individus membres de communautés ou corporation en état de pourvoir à leurs besoins, et considérant que les secours accordés à cette classe de pauvres diminuent beaucoup les assistances qui doivent particulièrement être attribuées de la part de Sa Majesté à ceux de ses sujets qui n'ont aucun droit à des fonds publics, (...)"*.

L'on demande aux pasteurs et aux chefs de juridiction

*"de seconder par leur zèle les vues du gouvernement qui ne désire restreindre les secours qu'il a accordés jusques ici à tous les pauvres qu'afin d'être en état d'assister aussi efficacement que possible la classe des sujets de l'Etat qui en a le plus pressant besoin"*.

Le Conseil, enfin, recommande à la commission des charités

*"de restreindre autant que possible les secours à accorder aux nécessiteux qui seraient membres de corporation en état de les assister, en appliquant particulièrement les deniers accordés par Sa Majesté au soulagement des enfants illégitimes et des sujets de l'Etat privés de droits de communauté"*<sup>26</sup>.

La démarche est, donc, claire: l'on assistait auparavant tous les pauvres; l'on n'assistera désormais plus que ceux qui ne peuvent compter sur aucun secours d'une communauté.

#### **D. Conclusion: vers la mise en place d'une charité gouvernementale plus efficace et mieux réglée?**

##### **1. Chronologie**

C'est tout d'abord une chronologie qui ressort de la présentation des documents qui précède.

Les années 1780 sont caractérisées par une attention portée à la répétition de l'usage en matière de procédure d'accord des charités du Conseil. Les règles avaient déjà été formulées en 1749 et en 1773: les requêtes individuelles des pauvres doivent être transmises, munies de l'attestation du pasteur, par l'officier de juridiction, qui doit y joindre son rapport; on défend aux pauvres de venir présenter leurs requêtes personnellement. Ces éléments sont répétés en 1783, 1785, et 1787, puis en 1796 et en 1811. S'il est vraisemblable que ces nombreux rappels, à l'exception du dernier peut-être, n'ont pas durablement infléchi les pratiques qu'ils condamnaient, leur existence, à tout le moins, est la trace d'une attention soutenue du Conseil d'Etat à la question dans les années 1780.

Les années 1800-1802 semblent véritablement marquer un tournant: comme en 1782, on demande aux pasteurs de mieux "circonstancier" les attestations dont ils munissent les requêtes des pauvres ou les listes de pauvres qu'ils envoient deux fois l'an; mais en 1801 et 1802, d'une part, l'exigence est plus détaillée et, d'autre part, elle insiste, ce qu'elle ne faisait pas en 1782, sur l'indication des "*secours qu'ils [les requérants] reçoivent d'ailleurs*" (janvier 1801) ou des "*secours qu'ils peuvent retirer des chambres de charité établies dans plusieurs endroits, ou s'il n'y en a pas, des communautés dont ils sont ressortissants*" (1802).

La volonté apparaît donc, par ces références aux secours que les requérants peuvent recevoir de leurs communautés, de faire du statut juridique des pauvres un critère pour leur inclusion dans le

<sup>26</sup> MCE 149, 1 décembre 1801, pp. 1004-1005.

système caritatif gouvernemental. Cette volonté se traduit dans l'arrêt de décembre 1801, par lequel le Conseil vise à *"restreindre les secours qu'il a accordés jusques ici à tous les pauvres"*, pour appliquer *"particulièrement les deniers accordés par Sa Majesté au soulagement des enfants illégitimes et des sujets de l'Etat privés de droits de communauté"*.

## 2. De la confusion des voies: pasteurs et/ou officiers de juridiction

Un fait demeure difficile à clarifier: le rôle respectif du pasteur et de l'officier de juridiction dans l'organigramme coutumier du réseau caritatif gouvernemental.

Il semble que l'on se trouve en présence des quatre cas de figure suivants:

a. transmission deux fois l'an des requêtes des pauvres par l'officier de juridiction (novembre et mars selon l'ordonnance de 1773).

b. transmission en tout temps des requêtes pour des cas extraordinaires par l'officier de juridiction (ordonnance de 1773).

c. listes bisannuelles des pasteurs, donnant lieu à une *"distribution ordinaire"* au printemps et en automne (novembre et avril selon le document de 1802).

d. transmission en tout temps des requêtes pour des cas *"de la plus grande nécessité"* par les pasteurs (document de 1802).

Il semble que les cas a, b, d donnent lieu aux *"charité accordées en Conseil"*; le cas d, aux distributions ordinaires entre les communautés, fixées par la commission des charités. Cette dernière doit avoir, sans que nous ayons pu déterminer quand, pris de plus en plus en charge également les cas a, b, d.

Les deux dernières voies de transmission des requêtes relèvent exclusivement de la compétence des pasteurs, sans intervention de l'officier de juridiction.

Pourtant, même dans les deux premiers cas de figure (transmission des requêtes par le canal de l'officier), l'articulation des compétences entre l'officier et le pasteur n'est pas tout-à-fait claire. En 1749, les requêtes des pauvres à la seigneurie doivent être munies de l'attestation du pasteur; en 1773, de celles de l'officier et du pasteur; en 1783, on rappelle qu'elles doivent être certifiées par les pasteurs; en 1785, on rappelle aux officiers qu'ils doivent transmettre les requêtes des pauvres, attestées par le pasteur et en y joignant leur propre rapport; mais en 1796, on leur signifie qu'ils doivent conserver, pour les envoyer en chancellerie, les requêtes présentées à leur attestation ou à celle de pasteurs; en janvier 1801, c'est aux pasteurs seulement que l'on demande de mieux circonscrire leurs attestations des requêtes des pauvres; en décembre 1801, enfin, l'on *"recommande de plus aux pasteurs ainsi qu'aux officiers de judicature d'apporter la plus grande attention aux déclarations qu'ils apposent au pied des requêtes de charité"*.

Nous n'avons pas trouvé de document clarifiant les données du problème; notre hypothèse, que rien n'infirme ni n'appuie de façon définitive, est que l'arrêt de 1811 privilégie uniquement les voies a et b, soit la transmission des requêtes, certifiées par le pasteur et l'officier, par le seul canal des chefs de juridiction, en excluant, d'une part, les requêtes présentées personnellement par les pauvres et, d'autre part, les listes bisannuelles et les requêtes transmises par le canal des pasteurs. Le Conseil d'Etat chercherait, ainsi, d'un côté, à supprimer les cas sur lesquels il ne disposerait pas des informations lui permettant de prendre sa décision et, d'un autre côté, à simplifier ce que nous avons appelé l'organigramme de son réseau caritatif, qui, dans la mesure où cette simplification a été effectivement appliquée, perd ainsi son caractère coutumier. Ce changement, qui resterait encore à attester par l'étude des archives de la commission des charités, a été préparé dès 1801-1802, par l'ordre donné à deux reprises de mieux *"circonscrire"* les requêtes et les listes de pauvres, ainsi que par l'introduction du statut juridique des requérants (ressortissant d'une communauté; illégitime et sujet de l'Etat sans commune) comme critère d'inclusion ou d'exclusion du système caritatif gouvernemental.

### III. "SE PLAIGNANT DE L'INSUFFISANCE DES SECOURS QUE LUI ACCORDE SA COMMUNAUTE": LE CONSEIL D'ETAT ET LES REQUETES DE COMMUNIERS INSUFFISAMMENT ASSISTES. DE L'EXHORTATION A LA CONTRAINTE (1767-1815)

Parmi les compétences du Conseil d'Etat figure la surveillance de l'administration de leurs biens par les communautés et de la basse police qui leur est confiée. A ce double titre, il est amené à se prononcer, en dernier recours, lorsque des communiens se plaignent de n'être pas assez assistés par leur communauté ou leur paroisse.

Par ailleurs, dans un système coutumier, où n'existent pas de textes réglant *a priori* et de façon sans appel ce qui relève de l'exercice de la souveraineté, si toute décision est prise arbitrairement, toute décision, inversement, peut faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat.

Un art de gouverner d'essence paternaliste, s'il considère les sujets et les communautés comme des mineurs, ménage, par contre, un accès très aisé à l'autorité supérieure. Ainsi que l'écrit Ph. Henry, les relations entre les Neuchâtelois et leur gouvernement sous le premier régime prussien sont caractérisées par

*"la grande facilité avec laquelle on pouvait entrer sans intermédiaire en contact avec lui, par lettre, supplique, requête ou "humble représentation, voire par une demande d'audience. (...) le plus humble sujet ou habitant pouvait attirer sur son cas l'attention souvent scrupuleuse d'un gouvernement-providence extrêmement disponible (...)"*.

Ces facteurs expliquent le nombre considérable de requêtes adressées au Conseil par des communiens se plaignant de leur communauté, demandant qu'il lui soit ordonné de les assister ou de mieux les assister: nous en avons relevées, entre 1767 et 1815, 171 dans les MCE, consultés à partir des Tables disponibles, soit une moyenne annuelle de 3,6; de décennie en décennie, le nombre d'affaires portées devant le Conseil ou, à tout le moins, enregistrées, croît continûment; la période 1807-1815 voit le nombre de mentions plus que doubler par rapport à 1797-1806.

Tableau n°1: requêtes présentées au Conseil d'Etat pour assistance insuffisante (1767-1815), par décennie.

1767-1815	1767-1776	1777-1786	1787-1796 <sup>2</sup>	1797-1806	1807-1815
nombre de mentions (171)	14	22	23	33	79

Une analyse périodisant notre demi-siècle différemment met en évidence le caractère non-linéaire de la progression du nombre de cas enregistrés (tableau n°2); des temps forts se dégagent: le milieu des années 1780, le tournant du siècle et, surtout, les années 1807-1814.

Relevons que les temps forts ainsi dégagés correspondent assez exactement aux périodes durant lesquelles le Conseil se préoccupe en termes généraux de l'application du mandement de 1773 (1780-1789 et 1799-1800), ainsi que de la réforme de son système caritatif (1800-1802) ou de l'assistance communale (1812-1813).

<sup>1</sup>Ph. Henry, "L'organisation du pouvoir sous le premier "régime prussien", *Histoire du Pays de Neuchâtel. Tome 2: De la Réforme à 1815*, Hauterive, Attinger, 1991, pp. 81-82.

<sup>2</sup>Deux affaires qui occupent le Conseil plusieurs années vers 1790 ne sont pas comprises dans ces chiffres (16 mentions).



Tableau n°2: requêtes présentées au Conseil d'Etat pour assistance insuffisante (1767-1815).

	mentions	moyenne annuelle
1767-1781	21	1,4
1782-1787	21	3,3
1788-1798	20	1,8
1799-1802	23	5,7
1803-1806	7	1,7
1807-1814	76	9,5
1815	3	3
1767-1815	171	3,6

Notre intention n'est ni d'examiner si les plaintes portées au Conseil sont fondées ni d'établir une typologie des requérants, mais de caractériser le traitement de ces requêtes par le Conseil d'Etat: strictement, notre source ne nous donne accès qu'à cela. Pour étudier les deux autres thèmes, il faudrait recourir à d'autres sources: les requêtes elles-mêmes, ainsi que les rapports des officiers et pasteurs. Il existe une grammaire et un lexique coutumiers des réponses du Conseil, qu'il s'agit de décrire dans leurs permanences et leurs mutations; au-delà de ceci, ce sont les caractéristiques de l'exercice du pouvoir coutumier qui sont en jeu.

#### A. Nature des demandes des requérants

Dans 152 cas, la source utilisée qualifie la requête: les pauvres se plaignent et/ou ils demandent au Conseil quelque chose. Les mentions peuvent être systématisées selon deux approches: caractérisation de la requête; nature de la demande des pauvres.

##### 1. Un formulaire coutumier en voie de sobriété: plaintes et demandes

Notre source présente dans la très grande majorité des cas la requête soumise au Conseil en résumant les plaintes émises par les pauvres, la description qu'ils font de leurs "circonstances". Par contre, ce qu'ils demandent ensuite de leurs plaintes n'est pas toujours reproduit. Le tableau suivant rend compte de la façon dont notre source résume les requêtes traitées.

Tableau n°3: Evolution du formulaire coutumier.

	nombre de mentions	plaintes seulement	demandes	demandes en %
1767-1781	20	2	18	90%
1782-1787	17	2	15	88%
1788-1798	18	3	15	82%
1799-1802	20	9	11	55%
1803-1806	6	3	3	50%
1807-1815	71	46	25	35%

L'évolution est linéaire, frappante: on passe, sans retours en arrière, avec une accélération brusque

au tournant du siècle et sous le régime Berthier, d'une notation de l'exposé des motifs des pauvres et de leurs demandes à une simple notation du contenu de leurs plaintes; dès 1810, en particulier, c'est le mode quasi unique de notation. Cette évolution traduit, à notre sens, d'une part, le caractère de plus en plus administratif des affaires traitées et, d'autre part, par une attention plus grande aux situations exposées qu'aux demandes et à la personne des requérants, une volonté de plus en plus nette de traiter toutes les demandes sur les mêmes critères, en ne cherchant plus, comme auparavant, à contenter et la communauté et le requérant sans prendre de décision véritable. L'on n'a plus à faire à une juxtaposition de cas tous différents, mais à des cas relevant tous du même ordre de considération: l'assistance communale, ainsi que le dit le Conseil en 1813, est devenue une *"partie de l'administration"*.

## 2. Forme des demandes: ordonner-intervenir-exhorter

Si, par contre, l'on prend en considération les 87 mentions dans lesquelles notre source résume la demande formelle faite par le requérant, c'est la stabilité qui prédomine.

Dans les trois-quarts des cas<sup>3</sup>, les pauvres demandent au Conseil d'*ordonner* à leur communauté de (mieux) les assister. Ainsi, en 1767, Pierre-Moise Durant, qui demande

*"qu'il plaise au Conseil d'ordonner à la communauté de Vaumarcus, de se charger de la garde et entretien de la nommée Salomé Marthe, sa parente, qui est sourde et dans une espèce de dérangement d'esprit (...)"*<sup>4</sup>.

Ou encore, en 1794, Jean-Pierre Jeannet, de Meudon,

*"âgé de 72 ans pauvre et infirme priant le Conseil d'ordonner à ladite communauté de le loger jusques au premier avril (...)"*<sup>5</sup>.

Et, en 1809, Jonas-Pierre Veluzat, de St. Blaise,

*"privé de la vue, demandant que la commune dudit lieu soit astreinte à lui accorder des secours plus abondants (...)"*<sup>6</sup>.

Les demandes restantes sont moins impératives: parfois, le requérant se contente de prier le Conseil d'intervenir en sa faveur auprès de sa communauté. Ainsi, en 1795, Antoine Dubois, de Buttes, sans fortune, sans logement, *"avec une fille dont la conduite déréglée lui a procuré pour surcroît de fardeau trois enfants illégitimes dont l'entretien est à sa charge"*, à qui la communauté a refusé tout secours et qui prie le Conseil

*"d'intervenir pour qu'il soit assisté par sadite communauté"*<sup>7</sup>.

Ou, en 1808, Anne-Marguerite Humbert, veuve, qui sollicite

*"l'intervention du Conseil aux fins d'être suffisamment assistée"*<sup>8</sup>.

Dans quelques cas, enfin, la requête est encore moins impérative, se contentant de demander que la communauté soit *"exhortée"* ou *"engagée"* à secourir le requérant. C'est, à titre d'exemple, le cas, en 1775, d'Anne-Marie Vouga, de Cortaillod, demandant

---

<sup>3</sup>Ordonner à la commune: 56 mentions; formulations comparables (1807-1815): 12 mentions. Exception faite de 1803-1806, ce type de demande représente toujours entre 60 et 86% du total des demandes.

<sup>4</sup>MCE 111, 3 mars 1767, p. 122.

<sup>5</sup>MCE 138, 17 janvier 1794, p. 65.

<sup>6</sup>MCE 157, 25 septembre 1809, p. 691.

<sup>7</sup>MCE 140, 14 avril 1795, pp. 513-514.

<sup>8</sup>MCE 156, 15 août 1808, p. 565.

*"qu'il plaise au Conseil d'exhorter la communauté dudit lieu, à la secourir charitablement, se trouvant de même que son enfant dans la plus grande misère"*<sup>9</sup>.

Ou encore, en 1802, de Jean-Jaques Bart, de Gorgier

*"prie le Conseil d'exhorter sa communauté à lui procurer un logement qui lui est d'autant plus nécessaire [qu'il] est sans asile, et chargé de l'entretien d'un fils accablé d'infirmité"*<sup>10</sup>.

La forme des demandes, lorsqu'elle est mentionnée par notre source, ne varie donc pas de façon significative durant la période considérée. Elle est de nature essentiellement impérative: le requérant demande au Conseil de contraindre, d'astreindre les communautés à l'assister; de le lui ordonner. Les cas où il n'est demandé qu'une intervention ou une exhortation sont minoritaires.

**B. Traitement des requêtes par le Conseil d'Etat: exhorter ou ordonner? De l'ordre coutumier à une "sévérité envers les communes" accrue**<sup>11</sup>

Les cas en présence desquels le Conseil est mis, par les requêtes qui lui sont adressées, sont tous différents: les "circonstances" des requérants, même si elles étaient susceptibles d'une typologie qui sortirait des objectifs de ce travail, dessinent toutes, assemblées, autant de configurations particulières, qui n'ont de commun que le fait qu'il s'agisse de plaintes contre des communautés pour refus d'assistance ou assistance insuffisante.

Le traitement de ces cas par le Conseil, pourtant, met en oeuvre un formulaire qui, longtemps, reste invariable et au sein duquel les hapax sont rares. Il s'agit ici, d'une part, d'évoquer ce "lexique décisionnel" et, d'autre part, de déterminer à quel moment il est sujet à restructuration.

Tableau n°4: Décisions du Conseil envers les communautés<sup>12</sup>.

	exhortation	forte exhortation	ordre	menace	blâme	satisfaction
1767-1781	9	5	-	3	1	2
1782-1787	11	3	1	-	1	2
1788-1798	17	3	2	1	-	-
1799-1802	11	4	-	-	1	-
1803-1806	4	1	-	-	-	-
1807-1815	5	-	15	-	-	4

En présence d'un pauvre se plaignant de sa communauté, la liste des réactions les plus fréquentes du Conseil est relativement courte (tableau n°4; rend compte des décisions prises à l'égard des

<sup>9</sup>MCE 119, 13 mars 1775, p. 130.

<sup>10</sup>MCE 150, 9 mars 1802, p. 212.

<sup>11</sup>Tribolet, *Mémoires sur Neuchâtel*..., p. 43.

<sup>12</sup>En laissant de côté, pour la démonstration, les cas suivants: le requérant est éconduit; un secours accordé; renvoi à l'officier pour rapport; le Conseil ne s'occupe plus de l'affaire; annoncer au requérant qu'il peut/doit s'adresser (à nouveau) à sa communauté; ordre à l'officier de faire rapport du résultat de ses démarches ou en cas d'échec; mention d'un rapport de l'officier ou d'une requête justificatrice de la communauté comme bases de décision.

communautés seulement): renvoyer le cas à l'officier de juridiction pour un rapport ultérieur ou pour qu'il exhorte/engage la communauté à assister son ressortissant, en lui demandant de faire rapport s'il ne réussit pas dans son entreprise; renvoyer l'affaire aux "bons offices" du chef de juridiction; menacer la communauté de pourvoir à ce que la situation soit réglée, l'exhorter à ou lui ordonner de (mieux) assister le plaignant; accorder un secours au requérant; éconduire ce dernier en le déclarant "*mal fondé*"; approuver la conduite de la communauté en la circonstance ou la blâmer. La décision peut s'appuyer sur un rapport de l'officier de juridiction, du pasteur éventuellement, ainsi que sur une requête justificatrice de la communauté mise en cause.

#### 1. L'ordre coutumier (1787-1806): bons offices et exhortations

La forme essentielle de la décision jusqu'en 1806 est l'"exhortation", le renvoi aux "bons offices" de l'officier de juridiction: il y a donc hiatus entre la forme des demandes des pauvres, de nature essentiellement impérative, et la décision. Il était demandé d'ordonner; l'on se borne à exhorter ou à engager la communauté à assister (mieux) le requérant; parfois, cela est fait "fortement", "de plus fort", "de la manière la plus forte", "très fortement", "sérieusement", "très sérieusement", "particulièrement" ou "très particulièrement". Ce genre de modalité décisionnelle disparaît presque totalement sous le régime Berthier.

Au début de la période, c'est par le canal de l'officier de juridiction que le Conseil procède; ainsi, en 1771, sur la requête de quatre communiens de Travers se plaignant du refus de leur communauté de les assister:

*"(...) on renvoie la requête des suppliants au sieur Jeanrenaud maire de Travers, pour qu'il exhorte la chambre de charité du dit Travers à secourir convenablement ces particuliers, et au cas qu'elle s'y refuse encore, il devra lui demander les raisons qu'elle en a dont il devra faire rapport au Conseil qui en ordonnera plus outre ce qu'il conviendra"*<sup>13</sup>.

Dès le milieu des années 1780, le Conseil s'adresse directement aux communautés; ainsi, dans le cas déjà cité de Jean-Jaques Bart, de Gorgier, en 1802:

*"(...) le Conseil exhorte très particulièrement la communauté de Gorgier à s'élargir autant que possible en faveur de François fils de Jean-Jaques Bart (...)"*<sup>14</sup>.

Dès le début des années 1790 apparaît une nouvelle formulation, assimilable à une exhortation: c'est le renvoi aux "bons offices" de l'officier. C'est le cas en 1801, sur la requête de David Droz, chargé de l'enfant de son beau-frère décédé, enfant que sa femme, dont il est maintenant séparé, avait recueilli et que sa communauté refuse de secourir:

*"(...) le Conseil charge Monsieur de Montmollin conseiller d'Etat et maire de Valangin d'interposer ses bons offices aux fins d'engager la communauté de Coffrane à pourvoir à l'entretien de l'enfant de feu Jean-Louis Breguet à quoi ne pouvant parvenir et sur le rapport de mondit sieur le maire, il en sera ordonné plus outre ce qu'il conviendra"*<sup>15</sup>.

Ou encore, en 1805, sur la requête d'Emmanuel Montandon de Travers: ses ancêtres ont quitté la communauté depuis plus d'un siècle et celle-ci refuse de le reconnaître et, donc, de l'assister:

*"(...) le Conseil charge le sieur Perret maire de Travers d'interposer ses bons offices aux fins de terminer à l'amiable ce qui fait l'objet des réclamations du suppliant à quoi*

<sup>13</sup>MCE 115, 9 avril 1771, p. 283.

<sup>14</sup>MCE 150, 9 mars 1802, p. 212.

<sup>15</sup>MCE 149, 17 mars 1801, p. 261.

*ne pouvant parvenir et sur son rapport il en sera ordonné plus outre ce qu'il conviendra*<sup>16</sup>.

L'exhortation n'est pas du registre de l'ordre; exhorter, c'est "*tenter, par des discours, de persuader, de convaincre*", "*inciter, inviter, engager*"<sup>17</sup>; c'est "*pousser, exciter à faire, à entreprendre quelque chose*"<sup>18</sup>. Le formulaire coutumier est révélateur d'une conception de l'exercice du pouvoir et des rapports entre pouvoir central et communautés sous l'Ancien Régime. Exhorter, c'est, tout en s'étant prononcé sur la requête, ne pas trancher définitivement; c'est introduire l'arbitrage, souvent de l'officier de juridiction, dans un différend dont le règlement sans appel ne fait pas encore partie des compétences du pouvoir central: l'assistance n'est pas réglée par des dispositions réglementaires que le Conseil appliquerait dans ses décisions.

Dans un tel système, il n'est, ainsi, pas possible de donner satisfaction aux requérants, qui demandent qu'il soit adressé à leurs communautés des ordres positifs; il y est suppléé par deux pratiques coutumières: l'accord de secours au requérant; l'ordre, à l'officier, de faire rapport s'il n'est pas parvenu à persuader la communauté d'assister le requérant.

L'accord d'un secours comme supplément d'une décision qui ne peut donner satisfaction au requérant (exhortation) est attesté à une vingtaine de reprises: fréquente jusqu'à la fin des années 1780, la pratique disparaît entièrement au tournant du siècle<sup>19</sup>. Ainsi en 1783, en réponse à la requête de Jean-Pierre Barrelet, de Boveresse, vieux, accablé d'infirmités, dépourvu de biens, se plaignant que sa communauté ne lui accorde que six écus neufs par an et demandant qu'on lui ordonne de plus l'assister:

*"le Conseil accorde au suppliant un écu neuf en charité, et renvoie sa requête à Monsieur Martinet capitaine et châtelain du Val-de-Travers pour qu'il exhorte la communauté de Boveresse à assister ledit Barrelet convenablement, au cas que les raisons alléguées dans ladite requête soient véritables"*<sup>20</sup>.

Ou en 1785, sur la requête de Joseph Vuitel, du Grand-Bayard, à qui sa communauté a refusé des secours et qui demande qu'il lui soit ordonné de l'assister:

*"l'on accorde un écu neuf en charité au suppliant, le Conseil renvoyant la présente requête au sieur de Sandol-Roy maire des Verrières lequel est chargé d'exhorter la communauté des Bayards dont le suppliant est membre de l'assister en considération de l'état fâcheux dans lequel il se rencontre (...)"*<sup>21</sup>.

Quant à la demande à l'officier d'un rapport sur le succès de ses démarches ou en cas d'échec seulement, elle est attestée surtout au tournant du siècle<sup>22</sup>.

<sup>16</sup> MCE 153, 22 janvier 1805, pp. 71-72.

<sup>17</sup> *Trésor de la langue française VIII*, Paris, Ed. du CNRS, 1980.

<sup>18</sup> Furetière, *Dictionnaire universel*, II, Hildesheim/New York, Georg Olms Verlag, 1972 (reprint éd. 1728).

<sup>19</sup> 22: 18 jusqu'en 1789; 4 ultérieurement (1792, 1797, 1799, 1812).

<sup>20</sup> MCE 127, 29 septembre 1783, p. 623.

<sup>21</sup> MCE 129, pp. 279-280. 13 avril 1785.

<sup>22</sup> 17; 7 jusqu'en 1798; 10 entre 1799 et 1806. Nous en avons cité quelques exemples ci-dessus.

## 2. Vers une sortie hors du système coutumier: les années 1807-1815

Peu à peu, le traitement des requêtes commence à se faire selon d'autres modalités. L'abandon de l'accord de charités, l'exigence imposée aux officiers de juridiction de suivre l'affaire et d'en rendre compte sont, au tournant du siècle, autant de signes avant-coureurs d'une mutation profonde. Idéalement, l'attitude qui tend à s'imposer consiste à trancher et à ordonner: au lieu d'exhorter la communauté et d'accorder, en compensation, une charité au requérant, soit on décide d'ordonner à la communauté d'assister, soit on éconduit purement et simplement le requérant; par ailleurs, les décisions sont, plus qu'auparavant, prises sur la base des rapports des officiers de juridiction.

Jusqu'en 1798, il arrive peu souvent que les requérants soient "éconduits" ou déclarés "mal fondés"; si les années 1799-1802 voient une première série de décisions de ce type, c'est entre 1807 et 1815 qu'elles se multiplient: les trois-quarts des plaintes rejetées l'ont été sous le régime Berthier et en 1815<sup>23</sup>. Ainsi, en 1815, rejette-t-on la demande de Jean-Louis Renaud, qui se plaignait des secours insuffisants de sa commune et demandait au Conseil de lui faire fournir un logement cuisine:

*"Vu le rapport du sieur de Pierre maire de Rochefort et délibéré il a été dit: que le Conseil éconduit le suppliant des fins de sa requête"*<sup>24</sup>.

Ou la même année, sur la requête de Louis Montandon, du Locle et de La Brévine, se plaignant que cette dernière commune refuse de l'entretenir "de compte à demi" avec celle du Locle:

*"Lecture faite d'un rapport du sieur Huguenin maire de La Brévine et délibéré, le Conseil éconduit le suppliant des fins de sa demande"*<sup>25</sup>.

Mais lorsqu'il n'éconduit pas les requérants, le Conseil ne se contente plus, souvent, de seulement exhorter les communes; la décision prise équivaut, explicitement ou non, à un ordre. C'est le cas, en 1810, sur la requête de Susanne-Marguerite Audeta, de Meudon:

*"(...) il est ordonné à la commune de Meudon d'assister plus efficacement qu'elle ne l'a fait jusqu'à ce jour, Susanne-Marguerite Audeta sa ressortissante, qui à raison de la maladie dont elle est atteinte et qui l'empêche de gagner sa vie, a besoin de secours moins parcimonieux que ceux auxquels ladite commune s'est bornée à l'égard de ladite Susanne-Marguerite Audeta"*<sup>26</sup>.

En 1812, une ressortissante de Coffrane se plaint "de la manière tout-à-fait insuffisante dont elle est assistée par sa commune". Les deux parties sont alors "évoquées" devant le Conseil; chacune ayant été entendue en ses raisons,

*"le Conseil ordonne à la commune de Coffrane d'assister convenablement la fille Jean-Bon, sous peine d'y être contrainte par les moyens qui compètent au Conseil"*<sup>27</sup>.

Les formulations peuvent varier, mais sur le fond il demeure que c'est un ordre qui est donné. La commune peut être "requisée" d'assister un communier, comme, par exemple, dans le cas de Madelaine Guillaume des Verrières:

*"(...) le Conseil considérant les circonstances fâcheuses dans lesquelles la suppliante se rencontre, ordonne au sieur Cousandier maire des Verrières de requérir la commune du Grand-Bourgeau de départir quelques secours charitables à Madelaine*

<sup>23</sup> 1767-1798: 5; 1799-1802: 4; 1803-1806: 1; 1807-1815: 30.

<sup>24</sup> MCE 163, 23 mai 1815, p. 484.

<sup>25</sup> MCE 163, 2 octobre 1815, p. 912.

<sup>26</sup> MCE 158, 7 février 1810, p. 98.

<sup>27</sup> MCE 160, 11 mars 1812; 16 mars 1812, pp. 239-240.

*Guillaume et à son enfant*<sup>28</sup>.

Le Conseil peut également ordonner à un officier de faire assister le requérant par sa communauté; ainsi, en août 1808, sur la requête de deux ressortissants de La Sagne se plaignant de n'être pas assistés comme les autres pauvres:

*"(...) le Conseil charge le sieur Richard maire de La Sagne de faire assister les suppliants selon leurs besoins et d'après les facultés de la commune"*<sup>29</sup>.

Une autre formulation consiste à charger l'officier de "pourvoir" à ce que le requérant soit assisté. C'est l'ordre que reçut en 1814 le maire de Rochefort de Pierre:

*"le Conseil charge ledit sieur de Pierre de pourvoir conjointement avec le sieur Richard maire de La Sagne, à ce que la mère et la soeur du suppliant soient convenablement assistées, en rappelant le principe que si les fonds des établissements charitables et des communes ne suffisent pas à l'entretien des pauvres, les membres des communes doivent y suppléer"*<sup>30</sup>.

En même temps que les décisions du Conseil changent de nature, une évolution esquissée dès le début du siècle se confirme: les arrêts sont de façon toujours plus massive pris sur la base de rapports des officiers de juridiction. Jusqu'en 1798, un rapport ou un préavis n'est mentionné comme base décisionnelle que dans un quart ou un cinquième des cas; cette proportion passe à 61% pour 1799-1802. Pour 1803-1806, elle est des deux-tiers et elle s'élève à 83% pour 1807-1815.

### C. Conclusion

L'analyse de la nature des décisions du Conseil d'Etat sur les requêtes pour assistance insuffisante entre 1767 et 1815 met en évidence, d'une part, la nature des rapports entre pouvoir central et communautés dans un système paternaliste et coutumier et, d'autre part, un changement net de nature des mêmes relations, annoncé dès le tournant du siècle et qui s'accélère sous le régime Berthier.

On part d'un système dans lequel un différend entre un particulier et une communauté est encore de nature quasi privée. Le pouvoir central, soit ses représentants dans les juridictions, n'intervient que par des "exhortations", plus comme arbitre donnant des "directions" que comme autorité investie du pouvoir de trancher. La latitude laissée aux communautés pour l'exercice de leur basse police et la gestion de leurs biens est large.

Le système vers lequel on s'achemine, dès le régime Berthier, est caractérisé par l'accession progressive de l'assistance communale au rang de "*partie de l'administration*". Désormais, le Conseil tranche sur les requêtes qui lui sont présentées, soit en ordonnant à la commune d'assister, soit en éconduisant le suppliant. La pratique consistant à accorder une "charité" au requérant, comme supplément destiné à combler le hiatus entre la forme de la demande présentée et celle de la décision, disparaît. Il ne s'agit plus d'être bienveillant et paternel à l'égard des communautés ou des communiers; il s'agit désormais d'être juste et de prendre une décision nette, en s'appuyant sur une connaissance plus précise de la situation des requérants, en demandant aux officiers des rapports mettant l'autorité à même de décider.

Les conditions semblent ainsi réunies pour que soit établi, après 1815, un texte réglant de façon uniforme pour tout l'Etat la question de l'assistance communale, qu'il s'agisse de l'administration des fonds ou qu'il s'agisse de la réglementation de l'accès des pauvres à l'assistance.

---

<sup>28</sup> MCE 156, 19 mai 1808, p. 347.

<sup>29</sup> MCE 156, 15 août 1808, p. 564.

<sup>30</sup> MCE 162, 15 août 1814, p. 742.

#### IV. "PRIANT LE CONSEIL DE LUI ACCORDER QUELQUES SECOURS EN CHARITE". LE CONSEIL D'ETAT COMME CHAMBRE DE CHARITE: VERS UN SYSTEME CARITATIF GOUVERNEMENTAL ADMINISTRATIONALISE EXCLUANT LES COMMUNIERS

Au chapitre II, nous avons décrit le système caritatif gouvernemental tel qu'il ressort des mentions de portée générale. Il s'agit maintenant de décrire l'activité du Conseil d'Etat comme chambre de charité.

De la même manière que dans l'étude des requêtes pour assistance insuffisante, le but n'est pas ici d'établir une typologie de la pauvreté sur la base des mentions utilisées. Il s'agit de reconstituer le corpus de réponses du Conseil aux requêtes de pauvres, en particulier s'ils sont ressortissants d'une communauté du pays, demandant des secours; ce qui est à décrire, c'est, comme dans le chapitre précédent, d'une part, un lexique et une grammaire et, d'autre part, les inflexions qu'ils subissent et qui finissent par en modifier la nature.

Nous mettrons un effort principal sur l'articulation entre système caritatif gouvernemental et assistance communale.

L'étude se base sur un total de 435 mentions tirées des MCE, pour la période 1782-1815. Le tableau suivant périodise le tiers de siècle étudié:

Tableau n°5: charités accordées par le Conseil d'Etat (1783-1815).<sup>1</sup>

	1782-1789	1790-1801	1802-1806	1807-1810	1811-1815	total
nombre de mentions	200	151	24	44	16	435
en %	46%	34,7%	5,5%	10,1%	3,7%	100%
par année, en moyenne	28,6	12,6	4,8	11	3,2	13,2

Une première constatation s'impose: dès la période 1790-1801, la décade est brutale; confirmée en 1802-1806, elle se poursuit entre 1811-1815, après une reprise temporaire dans les premières années du régime Berthier.

Le phénomène est sans conteste à mettre en rapport avec la (re-)mise sur pieds, en septembre 1789, de la commission chargée de distribuer la somme à disposition du Conseil pour ses charités: entre 1784 et 1789, le nombre de cas traités par le Conseil chaque année varie entre 31 et 46; ce chiffre passe à 21 l'année suivant la création de la commission des charités, pour ensuite ne plus dépasser 16 jusqu'à la fin de la période, sauf en 1801 (21).

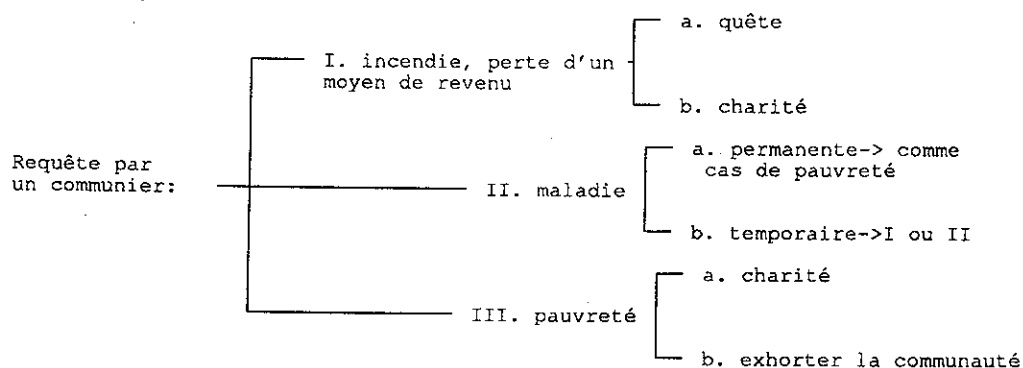
Cette commission s'occupait, semble-t-il, d'accords ponctuels de secours à des pauvres dépourvus de communauté, de même qu'aux illégitimes, en collaboration avec le procureur-général, dont le soin des illégitimes était l'une des tâches; elle devait aussi traiter les cas de secours permanents, de pensions versées aux mêmes personnes. Ses compétences, par contre, lorsqu'un secours était demandé par un ressortissant d'une communauté du pays, n'ont pas encore été déterminées. Nous reviendrons plus bas sur ce point, crucial pour l'interprétation de nos résultats.

<sup>1</sup>Sans l'année 1784. Cette remarque vaut pour tous les tableaux donnés dans ce chapitre.



### A. Typologie des accords de charités par le Conseil d'Etat

Les raisons pour lesquelles l'on recourait à la charité du Conseil et les décisions possibles sont résumées par le schéma suivant:



Les cas d'accidents sont assimilables à la maladie. Ce schéma résume les décisions-types du Conseil d'Etat: certains cas de figure très peu attestés ne s'y trouvent pas, telle que la décision III b dans un cas I (3 mentions, toutes jusqu'en 1790) ou la décision I b dans un cas III.

Les accords de quêtes échappant largement à la question de l'assistance communale, nous les traitons à part, en guise de préambule.

#### 1. Les quêtes: faire face à l'événement. Des moyens coutumiers de reconstituer un capital

Jusqu'à la création de la Chambre d'assurances contre les incendies et à l'interdiction de quêtes pour cause d'incendie en 1810, le système coutumier ménageait aux particuliers frappés par le sort un moyen de "se récupérer": le Conseil d'Etat pouvait accorder, en cas d'incendie, de perte de bétail ou d'un moyen de travail (attelage pour un voiturier, barque pour un batelier par exemple), voire de vol, l'autorisation de quêter auprès des particuliers et de s'adresser aux "corps et communautés"; il fixait alors et la durée de l'autorisation et le secteur dans lequel la quête était autorisée. Les particuliers bénéficiant de cette autorisation quétaient en faisant inscrire sur un carnet les (promesses de) dons. Les requêtes étaient généralement accompagnées de "verbaux" établis par la cour de justice locale, constatant l'étendue de la perte subie. En sus de la permission de faire une quête, les requérants demandaient souvent au Conseil "*quelques deniers en charité*", que ce dernier, en général, accordait<sup>2</sup>.

L'événement ne se limitait pas à une perte de biens ou d'outils de travail; il pouvait faire basculer les victimes dans une pauvreté définie alors souvent comme le fait d'être dépourvu de tout bien ou de moyens de gagner sa vie; il remettait en cause ce qui faisait la base même de l'existence matérielle et du projet de vie des victimes dans un système marqué par la précarité, l'inexistence de toute assurance et de toute possibilité sûre de placement de la petite épargne pour le commun. Les quelques exemples qui suivent illustreront ces propos de nature théorique.

Le premier exemple est celui de Jean Baillod, de Gorgier, en 1787: octogénaire, il est victime d'un incendie, qui le réduit "*dans une extrême misère*". Accompagnant sa requête d'un "verbal", il demande au Conseil "*quelques deniers en charité et la permission de quêter dans cet Etat*". On lui accorde deux louis en charité,

*"le Conseil lui permettant en outre de quêter pendant six semaines dans toutes les*

<sup>2</sup>L'importance de la quête dans le corpus coutumier des moyens à disposition du Conseil ne nous est apparue que tardivement dans notre recherche, alors que nous nous concentrons prioritairement sur les secours accordés par le gouvernement. Notre analyse se base de ce fait uniquement sur les quêtes accordées en même temps que des secours. Des dépouillements complémentaires seraient nécessaires pour affiner nos remarques.

*juridictions du Vignoble*<sup>3</sup>.

En 1797, c'est un nommé Joseph Favre, de Chézard, qui se présente au Conseil, en demandant des secours et la permission de quêter auprès des communautés de l'Etat: l'incendie de la maison qu'il louait a détruit tous ses meubles et ses outils d'horlogerie,

*"sans qu'il ait pu sauver quoi que ce soit pas même ses habits: et comme ce malheur le plonge dans la plus grande misère et toute sa famille composée de sept enfants en bas âge vu qu'il ne possède aucun bien quelconque et que de plus cet incendie l'a privé des ressources pour gagner sa vie par la perte qu'il a fait de ses outils d'horlogerie".*

Le Conseil lui accorde deux louis d'or et la permission de quêter pendant six semaines auprès des communautés de la juridiction de Valangin<sup>4</sup>.

En 1807, c'est au nommé Jean Erb, fermier, que l'on accorde deux louis d'or et la permission de quêter pendant un mois dans quatre juridictions de l'ouest du pays. Il demandait

*"une collecte, pour subvenir au dénuement complet auquel lui et sa nombreuse famille se trouvent réduits par l'incendie qui a consumé ses récoltes ses effets et une partie de son bétail, et lui a causé une perte évaluée à 10949 £ faibles"*<sup>5</sup>.

La même année, c'est Frédéric Robert-Charrue, de La Chaux-de-Fonds, qui se présente au Conseil: un incendie lui a occasionné, ainsi qu'à sa belle-mère, une perte de près de 7000 £ et le met

*"dans un état de dénuement complet, de détresse d'autant plus affreuse, qu'il a onze enfants à sa charge, et que tous n'ont échappé au feu qu'à demi nus n'ayant pas même pu sauver quelques vêtements"*<sup>6</sup>.

Il demande de pouvoir faire une quête dans tout le pays; on lui accorde six louis d'or et une quête pendant six semaines dans huit juridictions.

L'événement, s'il ne s'agit pas d'un accident ou d'une maladie, prive ses victimes du capital au moyen duquel ils gagnaient leur vie; il s'agit de leur permettre de le reconstituer. Ce sont les cas cités ci-dessus de Erb et de Favre; c'est aussi, en 1785, Abram-Louis Gros Claude, du Locle: voiturier, il a perdu, en conduisant des clients à Neuchâtel, son cheval, *"lequel lui servait à gagner sa vie en voiturant"*. Il ne demande au Conseil que quelques secours, qu'on lui accorde (deux écus neufs); mais on lui permet aussi, alors qu'il ne le demandait pas, une quête d'un mois dans deux juridictions<sup>7</sup>. On ne saurait mieux exemplifier ce que nous disions être la fonction de la quête dans le corpus des mesures coutumières à disposition du Conseil.

L'année 1801 nous fournit un exemple tout-à-fait semblable: on accorde un louis d'or neuf et l'autorisation demandée de s'adresser aux communautés de la juridiction de Valangin à Jean-David Cunier d'Engollon,

*"afin de se récupérer de la perte d'un cheval au moyen duquel il gagnait la subsistance de sa famille ainsi que d'un père et d'une mère âgés"*<sup>8</sup>.

Pour un fermier amodiant un domaine et ne possédant que son cheptel, la perte de ce dernier signifie la perte de tout son capital; demander une quête au Conseil est, dès lors, la solution que dicte le corpus coutumier existant. C'est bien ce que fit, en 1789, Emmanuel "Veerer" (Wehren), fruitier venu

<sup>3</sup> MCE 131, 31 décembre 1787, p. 799.

<sup>4</sup> MCE 144, 14 juillet 1797, pp. 105-106.

<sup>5</sup> MCE 155, 16 novembre 1807, p. 890.

<sup>6</sup> MCE 155, 20 avril 1807, p. 317.

<sup>7</sup> MCE 129, 20 avril 1785, pp. 302-303.

<sup>8</sup> MCE 149, 6 avril 1801, p. 325.

du pays de Saanen, qui demande au Conseil de l'assister et de lui permettre de quêter,  
*"ayant eu le malheur de perdre cinq pièces de bétail qui ont pissé le sang cette perte  
l'aurait réduit avec ses six enfants dans la plus grande misère"*<sup>9</sup>.

Dernier exemple, enfin, illustrant ce cas de figure: celui de Frédéric Junier: batelier, il a perdu sa barque en conduisant des marchandises à Yverdon; il se trouve ainsi *"privé de cette seule ressource, pour subvenir à son entretien et à celui de sa famille"* et demande des secours pour reconstruire une nouvelle barque. On lui accorde non seulement deux écus neufs, mais encore la permission de quêter pendant deux semaines dans les juridictions du Vignoble<sup>10</sup>.

## 2. Quêtes pour cause de pauvreté: de rares exceptions

La pratique de l'accord d'une autorisation de quêter comme moyen de reconstitution d'un capital, en cas d'incendie ou de pertes des moyens de travailler, ne prend que très rarement en considération le fait que le requérant soit ou non ressortissant d'une communauté du pays, pour, en accordant ou en refusant la quête demandée, exhorter la communauté à assister son ressortissant dans le malheur qui le frappe<sup>11</sup>.

Par contre, dans les quelques attestations (22) du cas de figure d'une demande de quête pour cause de pauvreté, lors d'un accident ou d'une maladie (cas II et III de notre schéma), la réaction du Conseil, qu'il accorde ou non une quête et des secours, est, dans deux cas sur trois, d'exhorter la communauté du requérant à l'assister<sup>12</sup>.

Lorsque le requérant allègue une pauvreté de nature durable, la communauté se voit toujours adresser l'exhortation coutumière. Ainsi en 1786 sur la requête de Catherine, veuve de Jean-Louis Tripet, de Chézard, demandant des secours et la permission de s'adresser aux communautés *"pour subvenir à l'extrême misère dans laquelle elle se rencontre"*: le Conseil accorde deux écus neufs en charité,

*"en exhortant particulièrement la communauté de Chézard dont la suppliante est membre à l'assister convenablement, le Conseil interdisant au surplus la quête demandée"*<sup>13</sup>.

Même cas de figure en 1789, à l'occasion de la requête de Josué Clottu, de Cornaux, demandant des secours et la permission de quêter dans l'Etat, *"étant atteint à plusieurs reprises d'une espèce de fièvre chaude qui lui attaque les facultés de l'esprit et du corps et le met hors d'état de gagner sa vie"*: le Conseil accorde deux gros écus, refuse la quête

*"et exhorte très fortement la communauté de Cornaux dont il est membre de l'assister convenablement"*<sup>14</sup>.

L'attitude du Conseil par rapport à ce type de requêtes connaît la même évolution que son traitement

<sup>9</sup>MCE 133, 29 juin 1789, p. 418. On lui accorde deux gros écus et une quête d'un mois dans la juridiction où il est domicilié.

<sup>10</sup>MCE 129, 22 mars 1785, pp. 230-231.

<sup>11</sup>Les trois attestations de ce cas de figure sont les suivantes: en 1785, lors du refus d'une quête pour rebâtir une maison délabrée (MCE 129, 24 mai 1785, p. 356); la même année, à l'occasion de l'accord d'une quête pour rebâtir la charpente d'une maison commencée brisée par un ouragan (MCE 129, 19 décembre 1785, pp. 737-738); en 1790, enfin, lors de l'accord d'une quête à un communier de Rochefort qui a perdu trois boeufs. (MCE 134, 5 octobre 1790, p. 788).

<sup>12</sup>Sur 22 demandes de quêtes pour cause de pauvreté, accident ou maladie, il n'y pas d'exhortation à la communauté dans 10 cas; mais l'on peut rendre compte de cette absence dans 8 cas au moins (il s'agit par exemple de sujets sans communauté, d'étrangers ou, dans un cas, d'un huissier de justice).

<sup>13</sup>MCE 130, 3 octobre 1786, p. 604.

<sup>14</sup>MCE 133, 6 octobre 1789, p. 616.

des plaintes pour assistance insuffisante examiné au chapitre précédent: les années du régime Berthier voient le passage de l'exhortation à l'ordre, la suppression de l'accord de "charités" au profit d'une décision unilatérale. C'est le cas, en 1812, sur la demande de quête de Jean-Louis Gaberel de Savagnier: la quête qu'il demande *"pour [le] soulager (...) dans l'état de misère causé par sa cécité"* est refusée, ordre est donné à la commune de l'assister, aucun secours n'est accordé:

*"le Conseil éconduit le suppliant des fins de sa requête et ordonne à la commune de Savagnier de pourvoir à ce qu'il soit entretenu raisonnablement"*<sup>15</sup>.

Les cas sont rares, où l'accord d'une quête n'est pas lié à l'adresse d'une exhortation à la communauté. Citons, à titre d'exemple, le cas de David-François Favre, de Villard: charpentier, il est tombé d'un toit, *"s'est cassé un bras, disloqué le poignet et froissé tout le corps"*; *"se trouvant extrêmement pauvre et chargé d'un nombreuse famille"*, il demande au Conseil quelques secours et la permission de pouvoir faire une quête; on lui accorde 84 batz en charité et l'autorisation de quêter auprès des communautés du Val-de-Ruz pendant un mois<sup>16</sup>.

Autre cas semblable, en 1792: Guillaume Morel, des Hauts-Geneveys, *"chargé de cinq enfants en bas âge et ayant eu le malheur de faire une chute, dans laquelle il a eu les os du bras droit fendus"*, demande des secours et la permission de quêter dans l'Etat. On lui accorde 16.16 £ et une quête de trois semaines dans les communautés du Val-de-Ruz<sup>17</sup>.

## **B. Le traitement des requêtes présentées par des communiens: de l'exhortation à l'exclusion**

### **1. De l'exhortation à l'ordre: régime coutumier et régime administratif**

Le traitement des demandes de secours émanant de communiens obéit à une logique coutumière très proche de celle qui préside au traitement requêtes pour assistance insuffisante.

Plongés dans des "circonstances fâcheuses" suite à une maladie, un accident, une situation familiale lourde, la mort d'un mari, la vieillesse, des "infirmités", l'absence de tout bien, une assistance par la communauté insuffisante<sup>18</sup>, les pauvres demandent au Conseil *"quelques deniers de Sa Majesté"*; si presque toutes les requêtes, jusqu'en 1800, sont appointées, une majorité également sont pourvues d'une exhortation à la communauté du suppliant ou, à la fin de la période, d'un ordre.

Longtemps, le formulaire reste invariable. En sus d'accorder ou refuser une charité, le Conseil peut exhorter ou ordonner à la communauté d'assister, renvoyer le requérant à demander des secours à sa communauté, demander à l'officier un rapport avant une décision ultérieure; le refus de charité peut être accompagné d'une exhortation adressée au requérant. Nous résumons dans le tableau suivant les décisions prises sur des requêtes présentées par des communiens pour la période considérée:

<sup>15</sup> MCE 160, 30 novembre 1812, pp. 1073-1074.

<sup>16</sup> MCE 126, 1 août 1782, pp. 546-547.

<sup>17</sup> MCE 136, 4 mai 1792, pp. 271-272.

<sup>18</sup> Répétons ici que l'objectif n'est pas d'établir une typologie de la pauvreté, qui confirmerait d'ailleurs les résultats obtenus par d'autres études, entre autres l'importance numérique considérable des femmes seules ayant charge d'enfant, des veuves et des vieillards. Une vingtaine de demandes de secours pour se rendre à l'hôpital de L'Isle à Berne ou aux bains (Loèche, Baden en particulier) mériterait également plus d'attention que nous ne nous pouvons y porter dans ce cadre.

Tableau n°6: Décisions sur les requêtes présentées par les communiers.<sup>19</sup>

		exhorta- tion	ordre	renvoi à la communauté	rapport demandé	refus	charité
1782- 1789	nombre	89	1	5	7	4	110
	%	74,8	0,8	4,2	5,9	3,4	92,4
1790- 1801	nombre	30	-	2	1	6	45
	%	57,7	-	3,8	1,9	11,5	86,5
1802- 1815	nombre	6	4	2	-	8	8
	%	33,3	22,2	11,1	-	44,4	44,4

La cassure entre l'avant et l'après 1801 ressort très clairement de ce tableau: jusqu'à cette date, on accorde une charité dans neuf cas sur dix avant 1802; ce chiffre passe à environ quatre cas sur dix après 1802, soit la moitié moins, et il y a exactement autant d'accords que de refus de charités.

Avant 1801, les refus de charités sont rares<sup>20</sup>; ils se multiplient après 1802, pour atteindre près de 40% des cas.

Par ailleurs, la coupure est nette également en ce qui concerne l'adresse d'exhortations et/ou d'ordres aux communautés.

Jusqu'en 1801, le réflexe coutumier de l'exhortation à la communauté du requérant, couplée avec l'accord d'une charité, est véritablement la décision-type du Conseil. Pour 1782-1789, 97,7% des exhortations adressées sont couplées avec l'accord d'une charité, alors que 79,1% des charités accordées vont de pair avec une exhortation. Durant la période 1790-1801, ces chiffres sont, respectivement, de 90% et de 60%.

Dès 1802, la situation se complexifie considérablement; la grammaire et le lexique utilisés changent: la moitié seulement des exhortations ou ordres adressés (5 sur 10) vont de pair avec l'accord de charités; l'autre moitié des cas accompagne un refus. Par contre, l'accord de charités continue à être accompagné d'un ordre ou d'une exhortation adressés à la communauté (5 cas sur 8).

Autrement dit, l'accroissement considérable du nombre de refus entre 1802 et 1815, par rapport aux périodes antérieures, se double d'une attitude plus exigeante par rapport aux communes. Si, en conformité avec l'arrêt de décembre 1801, l'on réserve les sommes à disposition aux illégitimes et aux sans-commune, l'on veille, par contre, plus qu'auparavant, à ce que les pauvres à qui l'on oppose un refus soient assistés par leur communauté.

Durant toute la période, ce sont de trois à quatre décisions sur cinq qui sont accompagnées d'une exhortation ou d'un ordre; mais, une fois encore, entre l'avant et l'après 1801, le tournant est très net: l'on passe, comme pour les requêtes pour assistance insuffisante, de l'exhortation à l'ordre; même si, en raison du petit nombre de cas pour 1802-1815, les chiffres n'ont pas toute la force de démonstration souhaitée, il faut relever que 119 des 125 exhortations inventoriées datent d'avant 1802, alors que 4 des 5 ordres se situent entre 1804 et 1815, dont 3 entre 1807 et 1812.

L'on passe ainsi d'une décision-type liant accord d'une charité à un communier et exhortation à la communauté à une attitude plus nuancée, moins soumise à un formulaire coutumier répétitif: en cas

<sup>19</sup> Sur 189 cas: nous éliminons 9 mentions pour lesquelles il n'est pas certain que le requérant soit ressortissant d'une communauté. Les exhortations adressées aux requérants se trouvent dans les refus. 1782-1789: 119 cas; 1790-1801: 52 cas; 1802-1815: 18 cas. Plus de 100% pour une période: plusieurs décisions sur un même cas.

<sup>20</sup> Ajoutons que 5 des 6 cas pour 1790-1801 se situent à la fin de la période (2 en 1798, 2 en 1800, 1 en 1801).

d'accord de charité, l'on continue certes à prévoir une adresse à la communauté, mais sur un ton qui, de plus en plus, est celui de l'ordre positif et non plus seulement de l'invitation, de la recommandation; en cas de refus de charité, toujours plus nombreux, l'on adresse également le même type de directive à la communauté.

Voici quelques exemples illustrant l'un et l'autre cas.

Le cas de Jean-Frédéric Tissot et de sa femme, en 1785, est un bon exemple de la décision-type antérieure à 1802: ils demandent au Conseil de les assister *"pour leur aider à subvenir tant à leur entretien qu'à celui d'une nombreuse famille dont ils se trouvent chargés"*; on leur accorde soixante batz en charité,

*"le Conseil exhortant la communauté de La Sagne dont les suppliants sont membres de les assister convenablement à leur fâcheuse situation"*<sup>21</sup>.

Décision comparable, la même année, sur la requête de la femme de Josué Clottu, de Cornaux, demandant des secours *"pour subvenir à ses besoins et à ceux de sa famille"*: on lui accorde deux écus neufs en charité, en

*"exhortant particulièrement la communauté de Cornaux dont elle est membre à s'élargir en sa faveur"*<sup>22</sup>.

Autre exemple, encore, en 1788: Abram Mosset et sa femme, de Villiers, demandent au Conseil quelques secours *"pour subvenir à l'indigence dans laquelle ils se rencontrent"*; ils reçoivent deux écus neufs,

*"le Conseil exhortant très particulièrement la communauté dont ils sont membres à les assister convenablement"*<sup>23</sup>.

Certaines requêtes pourtant plus circonstanciées n'en amènent pas moins le Conseil à des décisions tout aussi soumises, dans leur esprit et leur formulation, au formulaire coutumier que dans les exemples cités ci-dessus. Ainsi, en 1790: Pierre-Henry Bedaux, de Neuchâtel et Corcelles-Cormondrèche, *"étant attaqué d'une fistule qui l'empêche de travailler, père de six enfants en bas âge et dénué de fortune"*, demande quelques secours au Conseil. Sur le rapport de la commission des charités, et tout en renvoyant le cas à un rapport ultérieur de l'officier de juridiction, on accorde au requérant 16.16 £ en charité et on

*"le recommande très particulièrement à la communauté de Corcelles et Cormondrèche dont il est membre"*<sup>24</sup>.

Dans de rares cas, l'exhortation est motivée; mais le schéma "accord de charité/engager la communauté à assister" demeure. C'est le cas en 1801, sur la requête de Jean-Jaques Rosselet des Verrières, chargé de six enfants et dont la femme, aveugle, doit subir une opération pour recouvrer la vue. On lui accorde un louis d'or neuf, en

*"exhortant de la manière la plus sérieuse la communauté des Verrières à s'élargir extraordinairement dans un cas aussi pressant que l'est celui de procurer la guérison d'une mère de six enfants et de la mettre en état de soigner six enfants"*<sup>25</sup>.

L'un des faits qui doit contribuer à expliquer le passage de l'exhortation à l'ordre, et à la situer dans un cadre plus large que la Principauté de Neuchâtel, est très certainement le développement, dès 1805 environ, des relations administratives entre le futur canton de Neuchâtel et les cantons ou régions voisines, en particulier avec Vaud, Genève, Berne et l'Erguel, pourtant alors encore intégré à l'Empire

<sup>21</sup> MCE 129, 7 mars 1785, p. 192.

<sup>22</sup> MCE 129, 28 juin 1785, p. 438.

<sup>23</sup> MCE 132, 18 septembre 1788, p. 666.

<sup>24</sup> MCE 134, 22 novembre 1790, p. 898.

<sup>25</sup> MCE 149, 13 octobre 1801, p. 860.

français (département du Haut-Rhin). Les autorités de ces cantons transmettant au Conseil d'Etat neuchâtelois les plaintes de communes contre des ressortissants neuchâtelois que leurs communes d'origine n'assistent pas suffisamment, le Conseil d'Etat en vient progressivement, lorsqu'il juge la plainte fondée, à exhorter et/ou à ordonner aux communautés d'assister leurs ressortissants expatriés<sup>26</sup>.

L'exemple suivant est à cet égard significatif.

En janvier 1807, le Petit Conseil du canton de Vaud transmet à son homologue neuchâtelois une pétition de Gédéon et Susanne Guye, de la paroisse de La Côte-aux-Fées et de la commune du Grand Bourgeau, domiciliés à Aigle, dans le canton de Vaud, réclamant des secours de leur commune et de leur paroisse; la demande est transmise par le Conseil au maire des Verrières, chargé d'obtenir en leur faveur des secours; le mois suivant, il informe le Conseil que les deux corporations ont accordé et envoyé aux requérants un louis d'or. Le Conseil transmet alors l'information au Petit Conseil vaudois<sup>27</sup>.

Trois ans plus tard, en février 1810, le ton utilisé a changé: le Petit Conseil vaudois ne transmet pas seulement une requête de la part de ces deux pauvres; il demande au Conseil d'Etat neuchâtelois d'ordonner aux deux corporations de les assister. On charge alors le capitaine et châtelain du Val-de-Travers de communiquer la requête en question aux corporations dont ils sont membres *"et de les exhorter à secourir efficacement les suppliants"*. Le même mois, le châtelain rend son rapport: La Côte-aux-Fées a accordé six livres six sols; le Grand Bourgeau n'a pas encore déterminé la somme qu'il veut accorder. On ordonne alors au châtelain de *"requérir la commune du Grand Bourgeau de déterminer dès à présent la somme qu'elle veut allouer"* aux requérants et *"de l'exhorter à la porter à un taux tel que le canton de Vaud ne prenne pas le parti de renvoyer dans ce pays ces particuliers vieux et infirmes pour y être entretenus par les communes auxquelles ils appartiennent"*. Le mois suivant, le châtelain informe que la commune a accordé deux écus neufs. Le Conseil écrit alors au canton de Vaud pour lui communiquer le montant des secours accordés par les deux corporations.

Ces secours ne durèrent pas suffire: au mois de juin, Susanne et Gédéon Guye demandent au Conseil des secours,

*"vu que leur âge avancé et les infirmités les mettent hors d'état de subvenir à leur entretien et qu'ils sont menacés d'être expulsés du canton de Vaud"*.

Le Conseil leur accorde alors dix francs trois sols; et, surtout, ne se contentant plus d'exhortations à l'égard de La Côte-aux-Fées et du Grand Bourgeau, il leur

*"ordonne (...) très particulièrement de leur départir des secours proportionnés à leurs besoins"*<sup>28</sup>.

Ce cas est emblématique de toute l'évolution du traitement des demandes de secours adressées au Conseil: dans une première phase, une demande est transmise par le Petit Conseil vaudois au Conseil d'Etat, qui se borne à la faire suivre aux communautés, que l'on engage à soutenir leurs ressortissants; dans une deuxième phase, le Petit Conseil vaudois ne se borne pas à transmettre la requête, il demande au Conseil d'Etat d'ordonner que les deux suppliants soient assistés. L'on exhorte alors les deux corporations à assister efficacement leurs deux pauvres et lorsque l'une d'entr'elles prétend attendre pour décider de la somme qu'elle accordera, on la requiert de le faire sans plus attendre. Dans une troisième phase enfin, si le Conseil accorde des secours, il ordonne surtout aux deux corporations d'assister leurs deux requérants.

D'autres exemples illustreraient cette nouvelle attitude; citons encore celui de Jean-Louis Gaberel, de Savagnier, en 1812: il demandait l'autorisation de faire une quête en raison de *"l'état de misère causé par sa cécité"*; il est éconduit, et l'on

<sup>26</sup> Nous ne nous sommes, dans ce travail, intéressés que marginalement à ce sujet; il faudrait dépouiller la correspondance avec les cantons suisses dès 1803 pour préciser les données générales que nous fournissons.

<sup>27</sup> MCE 155, 26 janvier 1807, p. 51 et 10 février 1807, p. 116.

<sup>28</sup> MCE 158, 12 février 1810, pp. 103-104; 27 février 1810, p. 152; 6 mars 1810, p. 187; 22 juin 1810, pp. 487-488.

*"ordonne à la commune de Savagnier de pourvoir à ce qu'il soit entretenu raisonnablement"*<sup>29</sup>.

## 2. L'exclusion des communiers du système caritatif gouvernemental

La diminution considérable du nombre de cas traités dès 1790 s'explique, ainsi que nous l'avons vu plus haut, par la création de la commission des charités en septembre 1789.

Mais il y a un autre facteur qui contribue à expliquer ce constat: c'est le recul très net des demandes présentées par des requérants ressortissants d'une commune du pays. En ne retenant les 198 mentions pour lesquelles il est presque certain que les requérants ressortissent d'une communauté du pays et en ventilant ces mentions selon une périodisation comparable à celle proposée plus haut, l'on obtient le tableau suivant<sup>30</sup>:

Tableau n°7: requêtes présentées par des communiers (1782-1815)

	1782-1789	1790-1801	1802-1806	1807-1810	1811-1815	total
nombre de mentions	122	58	5	10	3	198
en % des demandes par des communiers	61,6%	29,3%	2,5%	5,1%	2,6%	
(% total des mentions)	46%	34,7%	5,5%	10,1%	3,7%	13,2

Ainsi donc, la période antérieure à la création de la commission des charités nous fournit environ les deux tiers des mentions de demandes de secours par des communiers, alors qu'elle ne fournit pas la moitié du total des mentions; les années 1790 apparaissent comme une période de transition, alors que les années 1802-1815 ne fournissent que moins de 10% des demandes de secours émanant de communiers, bien qu'elles nous livrent presque un cinquième du total des mentions. Ainsi, la baisse considérable du nombre de cas traités par le Conseil est accompagnée, en termes relatifs, d'une régression simultanée du nombre de demandes présentées au Conseil par des communiers. La création de la commission des charités n'explique donc pas à elle seule le phénomène dont nous tentons de rendre compte.

Le tableau suivant confirme cette conclusion. Il divise la période considérée en trois; pour chacune, il donne la part que représentent quatre groupes de mentions: les requêtes présentées par des illégitimes, des étrangers, des salariés de l'Etat ("cas de seigneurie"); les requêtes présentées par des communiers; les demandes de quêtes et secours pour cas extraordinaires; les mentions n'entrant dans aucune de ces catégories.

Tableau n°8: Classement des affaires traitées par le Conseil d'Etat selon le statut juridique des requérants.

	cas de seigneurie		communiers		quêtes/cas extraordinaires		solde	
	nombre	%	nombre	%	nombre	%	nombre	%
1782-1789	29	14,5%	122	61%	31	15,5%	18	9%

<sup>29</sup> MCE 160, 30 novembre 1812, pp. 1073-1074. Déjà cité plus haut.

<sup>30</sup> Ont été éliminées en particulier de ces chiffres: les requêtes présentées par des étrangers et des illégitimes, des salariés du gouvernement (une centaine de cas); 96 des 102 demandes de quêtes ou de secours pour événements privant brusquement les requérants de leurs moyens d'existence. La dernière ligne du tableau: pour chaque période, pourcentage du nombre total de mentions (cf. tableau précédent).



## Le Conseil d'Etat et l'assistance...

1890-1801	37	24,5%	58	38,4%	41	27,1%	15	9,9%
1802-1815	34	40,1%	18	21,4%	24	28,6%	8	9,5%
1782-1815	100	23%	198	45,5%	96	22,1%	41	9,4%

Une conclusion s'impose à la lecture de ce tableau: si le nombre de cas traités en Conseil diminue considérablement dès 1790, c'est essentiellement parce que les requêtes émanant de communiens sont en forte baisse: elles représentaient deux tiers des affaires traitées durant la première période; elles n'en représentent plus qu'un cinquième dans la troisième période; la diminution est, en termes absolus, de 1782-1789 à 1790-1801, de 52,5% et, de la deuxième à la troisième période, de 69%. Le nombre total de mentions, lui, diminue moins rapidement: respectivement, 24,5% et 44,%. Les cas de seigneurie, par contre, subissent une évolution inverse: ils sont, quantitativement, remarquablement stables et passent, en raison de la diminution du nombre de mentions, de 14,5% à 40,1% des affaires traitées.

L'explication de ce constat ne laisse pas d'être problématique: certes, d'une part, l'on peut supposer que nombre de demandes sont directement traitées par la commission des charités. Mais ne serait-il pas vraisemblable de supposer que ce que cette dernière traite sans en référer au Conseil, ce sont d'abord les "cas de seigneurie" et que, donc, les demandes émanant de communiens passent, de par leur nature, en Conseil? C'est du moins ce que laisse entendre une mention, certes tardive, de 1807: sur la requête d'Henriette Dubois, de Buttes, mère de quatre enfants illégitimes et qui demande des secours au Conseil, on répond, tout en chargeant le capitaine et châtelain du Val-de-Travers d'une enquête sur l'un de ces enfants, en confiant l'affaire à la commission des charités,

*"vu qu'elle est dans le cas de s'occuper des secours à tendre aux enfants illégitimes abandonnés, qui ne sont pas sur le rôle de Monsieur le procureur-général"*<sup>31</sup>.

Par ailleurs, même si, proportionnellement, le nombre de demandes émanant de communiens diminue déjà dans les années 1790, c'est surtout après 1801 que la baisse est la plus spectaculaire: entre les années 1780 et 1790, le nombre de ces demandes avait passé de 122 à 58, soit une baisse de 52,5%; entre les années 1790 et les années 1800, il passe de 58 à 18, soit une baisse de 69%.

Il semble donc bien que, amorcé dès les années 1790, s'affirme de façon définitive le principe de l'exclusion des communiens du système caritatif gouvernemental.

La corrélation entre ce constat et l'arrêt de décembre 1801 cité dans le sous-chapitre II ci-dessus semble ainsi établie. Rappelons qu'à cette date, le Conseil, considérant que parmi les requêtes qu'il reçoit, beaucoup trop sont le fait de personnes ressortissantes d'une communauté en état de les assister, affirme sa volonté de restreindre aux seuls pauvres qui n'ont aucun droit à l'assistance d'une communauté du pays les secours accordés jusqu'ici indistinctement à tous les pauvres. Il recommande en conséquence à la commission des charités

*"de restreindre autant que possible les secours à accorder aux nécessiteux qui seraient membres de corporation en état de les assister, en appliquant particulièrement les deniers accordés par Sa Majesté au soulagement des enfants illégitimes et des sujets de l'Etat privés de droits de communauté"*<sup>32</sup>.

<sup>31</sup> MCE 155, 8 mai 1807, pp. 402-403.

<sup>32</sup> MCE 149, 1 décembre 1801, pp. 1004-1005.

Les chiffres démontrent clairement<sup>33</sup> que, amorcée dès les années 1790, l'imposition du principe formulé par le Conseil en décembre 1801 se fit assez rigoureusement: pour 1782-1789, l'on a un "cas de seigneurie" pour quatre requêtes présentées par des communiers; ce rapport passe à deux cas de seigneurie pour une requête de communier entre 1802-1815.

Ainsi, le Conseil réserve désormais l'utilisation des deniers de Sa Majesté ou de Son Altesse Sérénissime essentiellement aux illégitimes et, plus généralement, aux sans-commune. C'est donc une clarification des tâches qui s'opère. Si une recherche ultérieure chiffrera la charge que cette évolution transfère sur l'assistance communale, il semble pourtant déjà acquis que ce transfert dut contribuer, d'une part, à une utilisation plus judicieuse des sommes destinées à assister les sans-commune et, d'autre part, à une volonté gouvernementale plus affirmée d'imposer aux communautés le principe de l'assistance de leurs communiers pauvres. Ainsi donc, le durcissement de ton envers ces dernières durant les années Berthier, relevé au chapitre précédent, est-il replacé dans une durée plus longue que l'événement (changement de domination) et la chronologie politique ("premier régime prussien"; régime Berthier). Qu'y-a-t-il, d'ailleurs, d'étonnant à ce constat, dans la mesure où le changement de régime n'amène pour ainsi dire aucun changement au sein du Conseil d'Etat? Tout au plus dira-t-on que le changement de régime a permis l'affirmation de tendances déjà existantes.

### **C. Des étrangers mis à la charge de communes. Police des habitants, assistance communale: le début de la question des heimathlosen**

Nous avons relevé déjà plusieurs fois le changement d'attitude du Conseil d'Etat envers les communes dès le milieu des années 1800. Cette modification, que nous tenons pour essentielle dans l'histoire du traitement de l'assistance communale par le gouvernement, est liée à, sinon partiellement causée par, l'émergence d'un problème qui occupera les autorités neuchâteloises jusqu'au début des années 1860: celui des heimathlosen.

"Originaires" le plus souvent des Etats allemands, en particulier du futur Land du Bade-Wurtemberg, tolérés ou reçus comme habitants par les communautés neuchâteloises, ils se heurtent, dès le milieu des années 1800, au refus de leurs villes et communes d'origine de les reconnaître, de les assister ou de leur permettre de rentrer librement; c'est en particulier le cas pour des ouvriers artisans qui, dès le dernier quart du 18<sup>e</sup> siècle, se fixent dans la Principauté et s'y marient en ne présentant pas, parce que cela n'était pas encore exigé, de papiers valables; d'autres se voient refuser des papiers d'origine par leurs villes ou communes parce qu'ils ont esquivé la conscription obligatoire.

Lorsque, dès le début des années Berthier, le Conseil d'Etat commence à émettre des règles devant présider à une police des habitants laissée jusqu'alors à l'entière discrétion des communautés, ces "ressortissants" d'Etats étrangers se trouvent être "sans patrie" (Heimat-los). Le problème devient aigu dès lors qu'ils tombent à la charge de l'assistance publique: les communes ne peuvent pas les renvoyer, puisqu'ils ne sont plus reconnus par leurs Etats d'origine; elles refusent également de les assister. L'on recourt alors au Conseil d'Etat, en lui demandant quels moyens employer pour ne plus avoir ces étrangers devenus indésirables, parce que pauvres, "à charge".

C'est ainsi qu'en 1806, la communauté de Fontaines s'adresse au Conseil: un ressortissant hessois, Jean-Philippe Erck, a abandonné ses enfants, et leur commune d'origine refuse de les recevoir. S'appuyant sur le fait que leur père a été toléré longtemps par d'autres communautés avant qu'elle-même ne lui accorde l'habitation, Fontaines demande d'"être déchargée de l'entretien desdits enfants".

Arguant précisément du fait que le père avait été reçu habitant par cette communauté, considérant de plus

*"qu'en aucun temps Sa Majesté ne peut être chargée de l'entretien des familles étrangères demeurées dans l'Etat à la charge publique par suite du défaut de surveillance des communautés",*

<sup>33</sup>Pour prouver ce point de façon absolue, il faudrait vérifier si l'accord de secours par la commission des charités subit la même évolution. Mais on peut l'admettre à titre d'hypothèse la plus vraisemblable.

le Conseil refuse de prendre à sa charge l'entretien de ces enfants: les secours qu'il pourra envoyer seront le produit de son bon vouloir et non d'une quelconque obligation<sup>34</sup>.

En d'autres termes, le Conseil refuse d'englober dans les sans-commune qu'il assiste les futurs heimathlosen; l'argument principal est le *"défaut de surveillance des communautés"*. Il y a, certes, quelque mauvaise foi de la part du Conseil: la "surveillance" dont il parle, soit une police des étrangers réglée, est une exigence toute nouvelle, et l'on voit mal comment les communautés auraient pu la mettre en application plusieurs années auparavant. Mais, valide ou non, l'argument est utilisé pour contraindre les communautés à se charger de tels pauvres.

En mai 1807, c'est la commune de Cressier qui se plaint au Conseil: parce que ce dernier l'a forcée plusieurs fois *"de tolérer des étrangers munis de bons papiers et certificats"*, elle est maintenant chargée de l'entretien des enfants orphelins de Joseph-Jaques Egger, illégitime dont le père devait venir du canton de Soleure. A quoi le Conseil répondit que les ordres dont se plaint la communauté ne doivent être appliqués que si les étrangers en question présentent de bons papiers qui permettent ultérieurement de les renvoyer: or, Egger a été berger de la commune pendant plusieurs années, *"celle-ci a eu tout le temps nécessaire pour mettre ses intérêts à couvert"*; en conséquence, elle ne peut attribuer la situation dans laquelle elle se trouve qu'à sa propre négligence. Le Conseil offre tout de même à la commune d'intervenir auprès du gouvernement compétent pour l'aider<sup>35</sup>.

Trois mois plus tard, Cressier transmettait au Conseil les informations qu'il demandait: le grand-père des enfants dont il s'agit a acquis en 1765 une commune soleuroise; cette dernière refuse pourtant de reconnaître le père des enfants, en prétextant que ce dernier était déjà né en 1765. Fort de ces informations, le Conseil écrit à son homologue soleurois, qui lui répond au mois d'octobre, en donnant raison à la commune qui refuse de reconnaître le père de ces enfants; on réécrit alors à Soleure pour insister, mais une réponse venue deux semaines plus tard enlève tout espoir de faire reconnaître les enfants Egger par la commune de leur grand-père. On se borne à transmettre l'information *"à la commune de Cressier à la charge de laquelle se trouvent les enfants de Joseph-Jaques Egger défunt"*<sup>36</sup>.

La réaction du Conseil est donc comparable à ce que nous avons vu lors de l'affaire Erck: il veut éviter d'avoir à se charger d'étrangers que leurs communes d'origine ne reconnaissant plus et que des communes neuchâteloises ont toléré ou reçu comme habitants à une époque où la police des habitants n'était pas réglée<sup>37</sup>.

Un autre exemple encore confirme ce principe: en juin 1810, le Conseil oblige la commune de Chévard et St. Martin à tolérer, et, donc, aussi à assister, le nommé Benjamin Scharff et sa famille, "originaire" de Breslau en Silésie, domicilié depuis trente-huit ans dans la Principauté et que la commune voulait expulser s'il ne fournissait pas *"une garantie suffisante de ne jamais retomber non plus que sa famille à la charge de ladite commune"*. Le fait que la commune l'ait toléré sans respecter les règles motive la décision du Conseil. L'arrêt fut confirmé deux mois plus tard, la commune ayant

<sup>34</sup> MCE 154, 14 janvier 1806, pp. 31-32.

<sup>35</sup> MCE 158, 19 mai 1810, pp. 432-433.

<sup>36</sup> MCE 158, 30 juillet 1810, pp. 595-596; 20 août 1810, p. 641; 1 octobre 1810, p. 747; 15 octobre 1810, pp. 796-797.

<sup>37</sup> L'affaire Egger eut au moins comme conséquence, pour la commune de Cressier, de l'inciter à se faire remettre tous les actes d'origine des habitants. Le Manuel de communauté de Cressier permet également de suivre l'affaire en question. *Archives de la commune de Cressier* (déposées aux AEN), Manuel de communauté 1807-1832 (cote BB 3/8), 10 mai 1810, p. 47, 18 juin 1810, p. 49, 16 juillet 1810, p. 50, 20 octobre 1810, p. 55, 27 octobre, p. 56; après communication de la fin définitive de non-recevoir de Soleure, la commune décide de continuer à faire des démarches *"pour se débarrasser d'un fardeau, qui ne doit équitabement pas rester à sa charge"* (*ibidem*, 27 octobre 1810, p. 56).

demandé "de ne pas être obligée à l'entretien de la famille Scharff"<sup>38</sup>.

Un dernier exemple, enfin, est fort révélateur à la fois des raisons de l'existence des heimathlosen et de l'attitude du Conseil.

En août 1814, la commune de La Chaux-de-Fonds se présente au Conseil d'Etat au sujet d'un nommé Jean-Gottlieb Schultz, originaire du Grand-Duché de Baden. Il s'est établi à La Chaux-de-Fonds comme garçon tailleur d'habits il y a vingt-quatre ans; il s'est marié dans la commune de Nods, voisine de la Principauté et a eu "un grand nombre d'enfants" (huit). A la mort de sa femme, il a cherché à les reconduire dans son pays d'origine, en a été renvoyé et est mort sur le chemin du retour, "laissant dans la misère ses enfants qui dès lors ont été entretenus à La Chaux-de-Fonds". On demande au Conseil comment faire pour renvoyer ces orphelins dans le Grand-Duché<sup>39</sup>.

Deux mois plus tard, la réponse de Karlsruhe parvient au Conseil: Jean-Gottlieb Schultz n'est plus reconnu par sa commune, vu qu'il est sorti du pays et s'est marié à l'étranger sans autorisation. On communique cette réponse au maire de La Chaux-de-Fonds, chargé de faire rapport<sup>40</sup>. Ce dernier s'exécute deux semaines plus tard: ce sont trois enfants de Schultz qui sont à la charge de la commune; il demande que des démarches ultérieures soient entreprises. Mais le Conseil, considérant que "toute nouvelle démarche en leur faveur serait inutile", décide "que les enfants de Jean-Gottlieb Schultz sont à la charge de la commune de La Chaux-de-Fonds", en autorisant la commission des charités à accorder, si on les lui demande, des secours<sup>41</sup>.

La commune se représenta au Conseil l'année suivante, en lui demandant s'il est bien vrai

*"que la commune de La Chaux-de-Fonds soit chargée de cette famille, non seulement pour le présent, mais aussi de ses descendants à perpétuité?"*<sup>42</sup>

On répondit à la commune qu'elle devait s'en charger au moins jusqu'à leur première communion<sup>43</sup>.

Ces quelques exemples illustrent, de la même manière que l'étude du traitement des requêtes de pauvres sollicitant des secours du Conseil, de quelle manière, dès le milieu des années 1800, le Conseil adopte de nouveaux principes dans l'exercice de sa compétence de surveillance des communes, en passant à des décisions de nature impérative, en place de simples "exhortations".

---

<sup>38</sup> MCE 160, 2 juin 1812, p. 530; 3 août 1812, p. 676. Au mois d'octobre, nouvelle requête de Scharff: sorti de l'Etat, il est à nouveau rentré; la commune de Valengin lui refuse l'habitation. En novembre, ordre est donné de l'expulser s'il rentre à nouveau dans l'Etat. Mais en avril 1814, on lui permet à nouveau de demeurer dans le pays. MCE 160, 13 octobre 1812, pp. 942-943; 23 novembre 1812, pp. 1048-1049; MCE 162, 4 avril 1814, p. 266.

<sup>39</sup> MCE 162, 8 août 1814, p. 724.

<sup>40</sup> MCE 162, 3 octobre 1814, pp. 915-916.

<sup>41</sup> MCE 162, 18 octobre 1814, p. 997.

<sup>42</sup> Archives de l'ancienne commune de La Chaux-de-Fonds, Manuels de communauté, 6 janvier 1815, pp. 194-195. Pour le début de l'affaire du point de vue de la commune, voir: *Ibidem*, 25 mai 1814, p. 122 (J.-G. Schultz est expulsé en raison de sa pauvreté); 22 mai 1814, pp. 123-124 (on lui accorde un certificat de bonne conduite); 15 juin 1814, p. 127 (ayant voulu retourner dans son pays, il a été renvoyé et est mort en chemin, ses enfants sont à La Chaux-de-Fonds; on décide de s'adresser au Conseil d'Etat); 19 juin 1814, p. 128; 1 janvier 1815, pp. 191-192 (on décide de présenter une nouvelle requête au Conseil d'Etat, sur ... l'avis qui en a été donné à un membre du Conseil communal par des Conseillers d'Etat consultés à titre privé); 7 mars 1815, p. 218 (dispositions pour placer ces enfants "le plus économiquement possible, pour le plus grand avantage de la commune").

<sup>43</sup> MCE 163, 10 janvier 1815, p. 31.

**D. Conclusion. Le système caritatif gouvernemental: une administration distincte de l'assistance communale**

Les chiffres ainsi que les faits donnés et commentés dans les pages qui précèdent conduisent tous à la même conclusion: au début des années 1800, le système caritatif gouvernemental voit ses priorités redéfinies.

L'on veut mieux assister les illégitimes et les sans-commune, tâche confiée au procureur-général et à la commission des charités, tâche donc qui régresse peu à peu du niveau politique à un niveau administratif: la prise en charge des pauvres assistés par l'Etat ne relève plus d'une décision de nature politique, qui serait prise en séance du Conseil d'Etat, mais du travail d'une commission qui, durant toute la période considérée, ne rend jamais compte de sa gestion ni ne reçoit aucune directive sur les principes qui devraient la guider, à l'exception de l'arrêt de décembre 1801.

Le nombre de "cas de seigneurie" reste relativement stable durant toute la période traitée: la moyenne annuelle des cas traités passe de 4 à 3,1, puis à 2,4. Il est très vraisemblable que cette légère baisse tient au fait que la commission des charités prend en charge de nombreux cas qui ne passent pas en Conseil.

Les demandes de secours émanant de pauvres ressortissants d'une communauté se font beaucoup moins nombreuses après 1801; et celles qui sont encore présentées se voient opposer un refus dans près d'un cas sur deux, alors qu'auparavant, elles étaient appointées dans neuf cas sur dix.

Entre 1782 et 1801, la moyenne annuelle des cas traités se situe entre 12,6 et 28,6; ce chiffre tombe à 6 pour 1802-1815. C'est essentiellement la baisse spectaculaire du nombre de demandes présentées par des communiens qui explique cette chute: ces demandes représentaient les deux tiers des cas traités entre 1782 et 1789; elles n'en représentent plus qu'un cinquième entre 1802 et 1815; la moyenne annuelle de ces cas passe de 17,4 à 1,3.

Ainsi, il y a non seulement beaucoup moins de demandes émanant de communiens après 1801, mais, de plus, la proportion de requêtes appointées favorablement diminue de moitié.

Parallèlement, le formulaire coutumier subit, également dans les premières années du siècle, une inflexion notable, tout-à-fait identique à celle que connaissent les réponses du Conseil aux plaintes pour assistance insuffisante: on passe de l'exhortation à l'ordre. Le Conseil ne se contente plus de surveiller la gestion des biens communaux et l'administration de la basse police laissée aux communes: il intervient de façon impérative et limite la liberté de manoeuvre des communes.

Cette évolution aboutit à distinguer nettement deux réalités: le système caritatif gouvernemental, prenant en charge de façon de plus en plus exclusive les seuls illégitimes et sans-commune; l'assistance communale. Cette distinction s'accompagne de la mise en place d'une véritable administration des charités du Prince et de l'émergence d'une volonté de mettre en règle l'assistance communale.

## V. CONCLUSION: CHANGEMENTS STRUCTURELS ET IMMOBILISME POLITIQUE

Une prise en considération synthétique des résultats obtenus au terme de l'étude de l'exercice par le Conseil de son droit de haute police et de surveillance des communes, ainsi que de sa réglementation et de ses pratiques dans sa gestion des fonds à sa disposition pour assister les pauvres, conduit à une conclusion paradoxale.

D'une part, jusqu'au début du régime Berthier au moins, il se borne à une réitération de l'interdiction de mendier, sans aucune prise sur les réalités coutumières; il refuse, de plus, en 1813, la proposition de Rougemont consistant à centraliser l'administration des revenus destinés, dans tout l'Etat, à l'assistance des pauvres et, donc, à organiser l'assistance communale de façon uniforme.

D'autre part, l'étude du traitement des requêtes pour assistance insuffisante, des demandes de secours adressées par des communiers, ainsi que de la réglementation de l'accès au système caritatif gouvernemental, montre que, amorcés dans les années 1801-1802 et parachevés sous le régime Berthier, s'opèrent des changements essentiels: exclusion des communiers des "charités" du Conseil et passage de l'exhortation à l'ordre dans les rapports avec les communes.

Le 19<sup>e</sup> siècle du règlement général commence à Neuchâtel dès 1810; les mesures administratives prennent le relais des mandements d'Ancien Régime dans nombre de domaines. L'opposition du Conseil d'Etat, en janvier 1813, à *"des mesures générales dans le but de centraliser cette partie de l'administration"* qu'est progressivement devenue, depuis une dizaine d'années, l'assistance publique, a donc valeur de nouvel équilibre.

Auparavant, il ne pouvait être question de mesures administratives générales: l'action du pouvoir central se faisait, d'une part, au moyen de mandements qui n'avaient pour fonction que de réécrire ce qui l'a déjà été et qui, ainsi que le montre l'enquête de 1802-1803 sur les pauvres, n'avaient aucune efficacité durable; elle s'exerce, d'autre part, par des décisions ponctuelles prises sur le mode de l'exhortation.

Mais en 1813, les choses ont changé: à l'occasion de la création de la Chambre d'assurance contre les incendies, par exemple, les mesures prises par le Conseil furent, à juste titre, qualifiées par Lespérut de *"mesures en quelque sorte législatives"*; par ailleurs, les réponses aux requêtes se font désormais sur le mode de l'ordre direct.

Le refus de la proposition de Rougemont en 1813 ne traduit donc pas une opposition à la nature même de la mesure proposée (réglementation uniforme), mais un refus de son application à l'assistance publique. Dans la mesure où le changement de nature de l'emprise du pouvoir central sur les réalités communales est un fait acquis, il semble donc peu probable que l'on doive s'attendre, après 1815, à ce que soit adopté et mis en vigueur un texte réglant de façon uniforme l'assistance communale dans le canton de Neuchâtel.

Ainsi donc, les souhaits du pasteur Vaucher, en 1803, ne semblent pas appelés à être exaucés dans un proche avenir. Il écrivait:

*"Mais il faudrait pour abolir la mendicité d'autres règlements que nos mandements de seigneurie. Par de tels règlements jamais on n'obtiendra rien. (...). Il faudrait donner des directions à toutes les communautés; s'assurer si elles peuvent secourir leurs pauvres, les y obliger quand elles le peuvent, venir au secours de celles qui ne le peuvent point, etc etc et alors punir les pauvres qui mendieraient par paresse ou libertinage."*<sup>1</sup>

<sup>1</sup>AEN, Série Assistance 3/I, réponse de Lignièrès, 12 février 1803.

## Chapitre II: Le secteur para-gouvernemental: La Société d'Emulation patriotique (1791-1866) et la Société du Jeudi (1802-1816)

En 1791, quelques membres de l'aristocratie neuchâteloise, dont de nombreux Conseillers d'Etat et des pasteurs, se regroupent en une société dite "d'émulation patriotique"<sup>1</sup>; en 1802, une partie des membres de cette société, s'adjoignant d'autres personnes provenant du même milieu social, commencent à se réunir de façon informelle le jeudi, alternativement chez l'un des membres, pour former ce qui est connu par l'historiographie neuchâteloise sous le nom de "Société du jeudi"<sup>2</sup>. Ces deux sociétés, formées en grande partie de membres du Conseil d'Etat et/ ou des autorités de la ville de Neuchâtel, sont à l'origine de tentatives, avortées ou non, dans des domaines que l'on croirait devoir ressortir de la compétence du Conseil d'Etat: création de la caisse d'Epargne (1812), d'une chambre d'assurances contre les incendies (1810), enquête sur l'assistance publique dans toutes les paroisses de l'Etat (1802-1803), propositions de réforme du système de l'assistance publique (1811-1816).

Le fait qu'il y ait coïncidence entre les membres de ces sociétés et du Conseil d'Etat doit être mis en parallèle avec l'absence, jusqu'en 1810 au moins, de volonté de la part du gouvernement d'intervenir en termes de mesures générales dans les domaines cités ci-dessus. Ce double constat surprend et requiert explication. A cet effet, nous nous proposons d'analyser les activités des deux sociétés mentionnées sous l'angle du rapport de ces dernières avec l'action du Conseil d'Etat. Il s'agira, principalement, de décrire, d'établir le dossier: la composition et l'histoire de ces sociétés, leurs activités en matière de "politique sociale" et, surtout, l'articulation entre ce qui relève de l'initiative privée, fût-elle le fait de membres du gouvernement, avec l'action attendue ou absente du pouvoir; secondairement, l'établissement du dossier devrait permettre une appréciation fondée des raisons de l'absence de volonté de la part du Conseil d'Etat de régler par des mesures générales l'assistance publique, de prendre en charge, par un service de l'Etat, la création d'une caisse d'épargne ou d'une chambre d'assurance contre les incendies.

### 1. Constitution et composition de la Société d'émulation patriotique (SEP)

#### **a. Constitution et dissolution de la SEP**

L'initiative de la création<sup>3</sup> de la SEP revient au pasteur Henri-David Chaillet, ancien rédacteur du *Journal helvétique*: suite à une lettre du 8 mai 1790 du ministre résident du roi à Turin Chambrier d'Oleyres<sup>4</sup>, le pasteur Chaillet réunit six personnes, qui constituèrent la société proposée par le minis-

<sup>1</sup>Littérature: Petitpierre, Alphonse, *Un demi-siècle de l'histoire économique de Neuchâtel. 1791-1848*, Neuchâtel, librairie générale Jules Sandoz, 1871, pp. 7-27; Chambrier, Samuel de, *Description topographique et économique de la mairie de Valangin*, Neuchâtel, Les Editions de la Nouvelle Revue neuchâteloise, 1988 (réédition de l'édition de Neuchâtel, 1795). Archives de la société: *Registre de la Société d'émulation patriotique: 1791-1866*, BPUN, ms 2086-28, 179 p. (ci-après: RGSEP).

<sup>2</sup>Littérature: Petitpierre, *Un demi-siècle ...*, pp. 27-37. Sources: a. *Procès verbal des séances de la Société Neuchâteloise du Jeudi, du 1er février 1802 au 29 mars 1815 [en fait: 29 mars 1816]*, BPUN, ms X 1/1, liasse de neuf cahiers, 202 pages (ci-après: SJPV). b. *Protocoles de la Société du Jeudi à Neuchâtel*, BPUN, ms X 1/2, 29 p. (copie-résumé incomplet de ms X 1/1: copie des pages 1-56, soit jusqu'au 24 mars 1803 y.c.; dû à Alphonse Petitpierre).

<sup>3</sup>Petitpierre, *Un demi-siècle...*, pp. 8-27.

<sup>4</sup>La lettre de Chambrier d'Oleyres est reproduite in: Petitpierre, *Un demi-siècle...*, p. 8: "Vous connaissez le but de quelques établissements patriotiques, qui se multiplient aujourd'hui dans la plupart des pays de l'Europe, et qui, sous le nom de Sociétés libres d'émulation, servent à rassembler des lumières sur tout ce qui peut intéresser le bien public et à réunir les efforts de ceux qui s'en occupent. On me demandait de Berlin en dernier lieu, si Neuchâtel ne serait pas susceptible d'en voir prospérer un pareil, et même s'il n'y serait pas plus convenable que dans d'autres lieux, puisque par sa situation, son heureuse constitution et l'attention qu'on y donne de plus en plus à l'éducation publique, on pourrait à réunir plus de moyens qu'ailleurs de rendre utile

tre résident Chambrier d'Oleyres, que l'on nomma membre honoraire et à qui l'on demandait d'intervenir auprès de la Cour pour obtenir une subvention; le 6 juin 1791, le roi accordait à la société son approbation, sa protection et le droit de faire frapper des médailles à son effigie, de même qu'une subvention, qui sera renouvelée jusqu'en 1848<sup>5</sup>.

Aux termes de son règlement<sup>6</sup>, la société ainsi créée se donne pour but de s'occuper "de tout ce qui peut contribuer à l'utilité publique dans cet Etat" (article I). L'un de ses principaux moyens d'action furent les concours proposés sur des sujets divers et dont elle publiait ceux qu'elle primait. Elle devait se composer du président et de seize membres, le président étant le plus ancien des Conseillers d'Etat membres de la société. L'on prévoyait enfin deux assemblées ordinaires par année (articles II-IV et VII). Dans l'intervalle des réunions, les mémoires envoyés en réponse aux concours lancés circulaient parmi les membres de la société, et l'on désignait celui qui avait remporté le premier prix, à défaut une mention, lors des assemblées ordinaires, où l'on fixait également le titre du prochain concours, le public étant informé par la *Feuille d'avis* de Neuchâtel, la *Gazette de Berne* et le *Journal de Lausanne* et, dès 1805, par le *Véritable Messenger boiteux de Neuchâtel*; la société publiait également des *Précis* de ses séances.

Le changement de régime de 1848 fut fatal à la SEP: composée d'hommes de l'ancien régime, tenant ses réunions au château, siège du gouvernement, utilisant les services du messenger d'Etat, présidée statutairement par un Conseiller d'Etat, subventionnée dès sa fondation par le roi, elle fut considérée par le nouveau Conseil d'Etat comme une simple commission d'Etat. Sommée de changer ses statuts et de les faire approuver par le nouveau pouvoir exécutif<sup>7</sup>, elle préféra se dissoudre le 14 janvier 1850; dès lors, même si la liquidation dura jusqu'en 1866, la SEP a cessé d'exister.

#### b. Composition de la SEP (1791-1811)

Les liens entre la SEP et les autorités de la Principauté ressortent nettement de la liste des membres reçus entre 1791 et 1811<sup>8</sup>: sur les vingt-six membres dont nous connaissons la profession ou la fonction politique, on dénombre, en sus du futur gouverneur de la Principauté, Chambrier d'Oleyres, douze Conseillers d'Etat, dont le commissaire général et futur procureur-général de Rougemont, l'un des hommes les plus influents au Conseil d'Etat sous le régime de Berthier et sous la Restauration, avec le maire de Neuchâtel de Pierre, le secrétaire du Conseil d'Etat Alphonse de Sandoz-Rollin, le chancelier de Tribolet, le châtelain de Marval, ambassadeur auprès de la Confédération dans les années difficiles de 1792-1795. A côté de cette forte présence du Conseil d'Etat, les pasteurs (six) sont également nombreux et presque tous liés à la ville de Neuchâtel et à la vie littéraire qui s'y développait. Les membres des autorités de la ville de Neuchâtel, enfin, au nombre de deux, le maître-bourgeois de Meuron et le banneret de Merveilleux, viennent renforcer une société dont le recrutement apparaît bien

---

une Société de ce genre."

<sup>5</sup>RGSEP, p. 3; Petitpierre, *Un demi-siècle...*, pp. 10-11. Dès 1801, la subvention est annuelle (rescrit royal du 15 juillet 1801, mentionné in: BGC 5, 1 décembre 1849, pp. 294-296).

<sup>6</sup>Reproduit in: Chambrier, Samuel de, *Description topographique et économique...*, pp. 132-133.

<sup>7</sup>BGC 5, 1 décembre 1849, pp. 292-302 et BGC 5, 20 décembre 1849, pp. 391-398 (décret du Grand Conseil du 20 décembre 1849). L'objet de notre travail n'est pas de refaire le procès de la SEP; notons tout de même qu'au début du siècle, il semblait clair à ses membres mêmes qu'elle avait été fondée par le Roi. Voir les deux citations suivantes: a. "Sa Majesté Frédéric Guillaume II, fonda, en 1791, une société d'émulation patriotique, composée de 16 membres, pour s'occuper de tout ce qui peut contribuer à la prospérité de la Principauté (...)" Henri Alphonse de Sandoz-Rollin, *Essai statistique sur le Canton de Neuchâtel*, Genève, Slatkine, 1978 (réimpression de l'édition de Zurich, 1818), p. 107. b. "Sociétés pour l'encouragement des arts et des sciences. Une seule société de cette nature existe. Elle a été fondée en 1791 par le Roi de Prusse Frédéric Guillaume II, sous le nom de Société d'émulation patriotique." AEN, Fonds Berthier, I: *Essai sur l'état actuel de la Principauté de Neuchâtel*, p. 214.

<sup>8</sup>Voir annexe n°4.



essentiellement aristocratique. Les autres membres viennent également des familles qui sont à la tête du pays (de Meuron, de Chambrier, de Chaillet).

La composition de la SEP, telle qu'elle ressort de cette description, est révélatrice des réalités du pouvoir de la Principauté de la fin du 18<sup>e</sup> siècle: aux mains des familles aristocratiques du bas du canton, ressortissantes de la bourgeoisie de Neuchâtel en très grande majorité, s'appuyant sur un clergé issu des mêmes milieux, excluant entièrement le reste du pays, en particulier le comté de Valangin. Composée environ pour moitié de Conseillers d'Etat, la SEP, quand bien même le Conseil d'Etat n'intervint jamais dans le choix des membres, apparaît bien comme une émanation du gouvernement; la présence de trois des plus influents membres du Conseil d'Etat est particulièrement à relever (le procureur-général de Rougemont, le maire de Neuchâtel et directeur de la gendarmerie de Pierre et de Sandoz-Rollin).

## 2. Constitution et composition de la Société du jeudi (SJ) (1802-1816)

Le statut de la SJ diffère sensiblement de celui de la SEP: regroupant de manière informelle des membres de la magistrature, des pasteurs, elle ne chercha jamais ni reconnaissance officielle auprès de la Cour ni subvention; ses activités, contrairement à la SEP, ne reçurent aucune publicité, elle n'est, en tant que telle, à l'origine d'aucune publication, même si, de fait, elle fonctionna comme comité de rédaction du *Messenger boiteux* dès 1805.

Sa mise sur pieds remonte au mois de février 1802: le procureur-général de Rougemont réunit autour de lui, à titre privé, entre autres, le secrétaire d'Etat de Sandoz-Rollin, le professeur de Meuron, le chapelain du Roi DuPasquier; progressivement élargi, le cercle prit l'habitude de se réunir chaque jeudi chez l'un des membres, qui prenait alors les fonctions de président de séance. Les procès-verbaux de la société s'ouvrent par ce paragraphe significatif:

*"Le désir de s'instruire réciproquement et de faire le bien d'une manière plus directe et plus efficace que ne le font communément dans le cours de la vie et le vide des conversations ordinaires la plupart de ceux même qui auraient le plus à coeur d'y contribuer, a fait naître le projet d'une réunion où, par des entretiens sérieux et des discussions suivies, on tâcherait surtout d'acquérir et de répandre des connaissances utiles et des lumières sur les arts, l'agriculture, les diverses branches de police et d'administration et autres objets d'utilité publique."*<sup>9</sup>

Certaines préoccupations n'ont, donc, rien de propre à la SJ (arts, agriculture); l'intérêt, par contre, porté aux *"diverses branches de police et d'administration"* doit nous arrêter: il est le fait de personnes qui, pour beaucoup, sont à la tête des affaires de l'Etat; qui auraient, donc, dans ce cadre-là, la possibilité de faire valoir leurs propositions en matière de police et d'administration et qui, pourtant, affirment la nécessité de la création d'un cercle à cet effet; n'est-ce pas dire, ainsi, que l'activité du gouvernement ne consiste, pas encore, à réfléchir en termes généraux et à introduire pratiquement les "connaissances utiles" et les "lumières" dans les réalités administratives de l'Etat?

Les procès-verbaux de la société ont été tenus par le chapelain du Roi DuPasquier; les réunions furent loin d'être hebdomadaires; en particulier en 1806-1807, où elles diminuèrent fortement et en 1813-1814, où elles cessèrent entièrement en raisons des circonstances politiques. La dernière séance date du 29 mars 1816: les réunions de la SJ cessent abruptement, et sans que le procès-verbal mentionne aucune explication.

Tout autant que la SEP, la SJ apparaît liée au Conseil d'Etat. Elle compte en tout dix-huit membres, dont plus de la moitié faisait ou fera partie de la SEP: neuf sont entrés à la SEP avant la dissolution de la SJ<sup>10</sup>; deux anciens membres de la SJ sont entrés à la SEP après 1816<sup>11</sup>. Sept autres

<sup>9</sup>Cité in: Petitpierre, *Un demi-siècle...*, p. 28.

<sup>10</sup>Voir notre annexe n°4. Il s'agit du procureur général de Rougemont, du professeur Henri de Meuron, du ministre Daniel de Meuron, du ministre et chapelain du roi J.-L. Dupasquier, du banneret de Merveilleux, du secrétaire d'Etat de Sandoz-Rollin, du maire de Valangin et Conseiller d'Etat F.-A. de Montmollin, du Conseiller d'Etat Ph.-A. de Pierre et de Auguste de Chambrier.

membres, enfin, de la SJ n'ont jamais fait partie de la SEP<sup>12</sup>.

Nous connaissons la profession ou les fonctions de seize des dix-huit membres de la société: on y relève, en particulier, huit Conseillers d'Etat, trois ministres et quatre membres des autorités de la Ville. Deux des trois membres les plus influents du Conseil d'Etat sous le régime Berthier y figurent (de Rougemont et le comte Louis de Pourtalès).

Ainsi donc, comme pour la SEP, l'analyse de la composition de la SJ ne rend que plus pertinente la question directrice de ce chapitre: comment se fait-il que l'essentiel de l'initiative, en matière de "politique sociale", ait été, pour la période considérée, le fait de sociétés certes para-gouvernementales de par leurs membres, mais distinctes du Conseil d'Etat? Pour y répondre, nous nous proposons d'examiner les modalités de l'action de la SEP et de la SJ en matière d'utilité publique.

---

<sup>11</sup>a. Paul-Louis-Louis Coulon (1777-1855), membre de la SEP de 1821 à 1829. Issu d'une famille du Refuge, associée à la maison de commerce de Jacques-Louis de Pourtalès. Principal initiateur de la caisse d'épargne, dont il fut directeur. Membre du Grand Conseil de la ville en 1804, du Petit Conseil en 1813, membre des Audiences-Générales en 1818, puis plusieurs fois député au Corps législatif; dès 1831, président de la régie des postes et membre de la commission des finances de l'Etat. Conseiller d'Etat, chevalier de l'ordre de l'Aigle rouge de Prusse. Premier président de la Société neuchâteloise des sciences naturelles en 1832. Source: MB, 1856, pp. 47-49 et F.A.M. Jeanneret et J.-H. Bonhôte, *Biographie neuchâteloise*, Le Locle, Courvoisier, 1863 (deux tomes), I, pp. 218-229. b. Comte Louis de Pourtalès (1773-1848), membre de la SEP de 1821 à 1842. Maire de Boudevilliers, Conseiller d'Etat de 1803 à 1836, deuxième directeur des bâtiments, capitaine général des chasses, président du Conseil d'Etat après 1831. Lt col d'artillerie au service de la Confédération pendant les Cent-jours, colonel-inspecteur de l'artillerie de la Confédération en 1826. L'un des signataires du pacte fédéral de 1815 pour Neuchâtel, député à la Diète en 1816 et 1817, membre des Audiences Générales et du Corps législatif, grand-croix de l'ordre de l'Aigle rouge. Source: Jeanneret-Bonhôte, *Biographie neuchâteloise II*, pp. 234-236.

<sup>12</sup>1. George de Montmollin, 1753-1818, conseiller d'Etat dès 1794, directeur des forêts, premier directeur des bâtiments, Lt.-col du département des Montagnes, premier président de la chambre d'assurance contre les incendies créée par la SJ en 1810. 2. Jean-Frédéric Osterwald (1773-1850). Commissaire général. Auteur d'une carte du pays de Neuchâtel en 1806. Source: Jeanneret-Bonhôte, *Biographie neuchâteloise II*, pp. 181-185. 3. Henri de Merveilleux (cadet) du Conseil de Ville. S'agit-il de Henri de Merveilleux, 1777-1867, Conseiller d'Etat? 4. Berthoud, pasteur à Neuchâtel. 5. François de Sandoz-Travers (1771-1835). Interprète du roi, châtelain de Thielle, Conseiller d'Etat dès 1802, secrétaire du Conseil puis chancelier, président du tribunal souverain. Source: Jeanneret-Bonhôte, *Biographie neuchâteloise II*, pp. 383-384. 6. François de Meuron-Coulon. S'agit-il du banneret François de Meuron (1772-1845 ou 1846)? Entré au Grand-Conseil en 1798, au Petit-Conseil en 1824. Maître-bourgeois en 1826; président du comité de charité en 1828; en 1832, banneret, président de la Chambre des orphelins, tutelles et curatelles et de la direction de la Maison des orphelins. Membre du tribunal souverain et chevalier de l'aigle-rouge Source: MB, 1847, pp. 44-45. 7. de Pourtalès-Boyve.

## I. L'ENQUÊTE DE LA SJ SUR LES PAUVRES (1802-1803)

Les archives de l'Etat de Neuchâtel conservent les résultats d'une enquête de 1802-1803 sur l'assistance publique dans les paroisses. L'initiative, contrairement à ce que la conservation de ces papiers aux AEN laisserait supposer, en revient à la SJ<sup>1</sup>.

L'histoire de cette enquête est significative de la nature ambiguë de la SJ: composée d'hommes de gouvernement ou d'Eglise n'agissant que comme privés, elle ne se mêle pas moins de police locale et d'administration, demandant aux paroisses, par le biais de correspondants, des renseignements sur l'assistance publique, soit un domaine qui relève des devoirs des communautés du pays. Ce faisant, la SJ empiète sur les compétences du Conseil d'Etat, dont l'une des tâches est la haute inspection de la basse police des communautés<sup>2</sup>.

### A. Avant l'enquête: l'enracinement circonstantial des préoccupations de la SJ (maison de travail de la Ville)

Le point de départ de l'enquête semble occasionnel: en avril 1802, quatre des membres de la société font partie d'une commission nommée par la ville de Neuchâtel

*"qui s'occupera des moyens d'établir une maison de travail & d'industrie pour le soulagement des pauvres".* Considérant que *"Le travail dont s'occupera cette commission [porte] sur un objet d'utilité publique bien reconnu & bien urgent"*, la SJ décide *"d'en faire un sujet de discussion pour quelques-unes de [ses] assemblées"*

A cet effet, l'on décide de se procurer un mémoire du pasteur Dardel<sup>3</sup>, ainsi que

*"de même que ceux qui, cette année, ont été présentés à la Société d'Emulation<sup>4</sup> sur un sujet pareil, pour y puiser ce que l'on y trouvera d'adaptable à nos circonstances"*

<sup>1</sup>AEN, *Série assistance 3/I* (ci-après: AEN, SA). L'histoire de cette enquête est présentée sommairement par Petitpierre, *Un demi-siècle...*, pp. 355-361. L'auteur ne semble pas avoir eu connaissance ni du mémoire du secrétaire d'Etat de Sandoz-Rollin (cf. infra) ni des résultats de cette enquête conservés aux AEN. Si, après avoir mentionné la décision de la SJ de lancer cette enquête (p. 357), il dit n'avoir retrouvé que la réponse, qu'il reproduit, de la paroisse de Fleurier, c'est bien qu'il n'a utilisé que les archives de la SJ déposées à la BPUN, ce qui explique aussi l'absence de la réponse de Fleurier dans le dossier sus-mentionné aux AEN: Notons que la BPUN semble avoir égaré le document reproduit par Petitpierre.

<sup>2</sup>"Toutes les branches quelconques de l'administration publique sont du ressort du Conseil d'Etat. (...). Revêtu de la police supérieure, sauf les astrictions résultantes de certains droits ou prétentions de la part des corps de Bourgeoisie, il promulgue toutes les ordonnances qui sont relatives à cette partie de l'administration, & il les fait exécuter par les chefs de juridiction. (...). Le Conseil d'Etat a sous son inspection la conduite des Communautés, tant pour la régie de leur bien, que pour l'administration de la police locale qui leur est confiée." *Exposé de la Constitution de la principauté de Neuchâtel et Valengin dressé en 1806*, publié par M. Tripet, Colombier, 1893, pp. 13-14.

<sup>3</sup>D. Dardel, pasteur à Neuchâtel, *Mémoire présenté à MM. du noble et vertueux Conseil général de la ville et bourgeoisie de Neuchâtel, Sur l'établissement d'une Maison d'éducation, de travail et d'industrie en faveur des Bourgeois et Habitants pauvres de lad. ville et Bourgeoisie*, Neuchâtel, Louis Fauche-Borel, s.d. [env. 1801-1802]. BPUN, ms 2086-2.

<sup>4</sup>Dès 1798, la SEP lance des concours avec des questions portant sur ces établissements de travail pour les pauvres ou sur l'assistance en général (RGSEP, 20 avril 1798, p. 17; 1 mars 1799, pp. 18-19; 15 mars 1800, p. 20; 7 avril 1801, p. 21 et 22; 6 mai 1802, p. 23). Les deux mémoires couronnés et publiés sont ceux de Henri Peneveyre, instituteur au collège de la Ville: a) *Mémoire sur cette question: Quel serait le meilleur moyen de soulager l'indigence sans favoriser la paresse, et avec le plus d'économie possible pour les établissements charitables?*, Neuchâtel, Imprimerie de Louis Fauche-Borel, 1801. 78 p. BPUN, cote 7268 d. b) *Essai sur les moyens les plus économiques de soulager l'indigence sans favoriser la Paresse*, Neuchâtel, Imprimerie de Louis Fauche-Borel, (1802). 116 p. BPUN, cote Q 7269 a. La BPUN conserve un mémoire non primé manuscrit, dont nous ignorons l'auteur, sous le titre suivant: *Esquisse d'un nouveau système de charité; ou Essai sur cette question proposée par la Société d'Emulation patriotique de Neuchâtel: Quel serait le meilleur moyen de soulager l'indigence sans favoriser la paresse et avec le plus d'économie possible pour les établissements charitables?*, Neuchâtel, 1802, 46 p. Ms 2086-16.

& à nos localités".

En plus, le professeur de Meuron est chargé de se procurer

*"tous les mémoires qui ont été publiés en Angleterre, en Allemagne et en d'autres pays sur des établissements de ce genre"*<sup>6</sup>.

Dès le départ, donc, se présente une ambiguïté que l'on retrouvera dans la suite de la démarche: à un enracinement circonstanciel de la démarche, soit le cas particulier de la commission nommée par le Conseil de Ville et dont font partie quelques membres de la SJ, s'ajoute une intention plus générale: c'est en lui-même que le travail dont s'occupe la commission porte sur *"un objet d'utilité publique bien reconnu et urgent"*. Si l'on désire se procurer les travaux disponibles sur le sujet (publiés par la SEP, mémoire du pasteur Dardel, travaux étrangers), ce n'est pas seulement pour l'instruction mutuelle des membres de la commission, c'est aussi pour y trouver matière à une réflexion plus générale, concernant le problème de l'assistance publique en lui-même et en tant qu'il concerne la totalité de la Principauté: on veut ces travaux *"pour y puiser ce que l'on y trouvera d'adaptable à nos circonstances & à nos localités"* (et pas seulement à la Ville de Neuchâtel). L'adjectif "adaptable" résume, d'ailleurs, très bien ce qui nous semble en général la démarche de la SJ, l'esprit dans lequel elle est conçue par ses acteurs: la société conçoit ses travaux comme la constitution d'un interface entre, d'une part, les réalités, les circonstances locales, le travail administratif et exécutif quotidien du Conseil d'Etat et, d'autre part, "les connaissances utiles et les lumières sur les arts, l'agriculture, les diverses branches de police et d'administration et autres objets d'utilité publique", soit les idées, les réflexions générales en matière, en l'occurrence, d'assistance publique telles qu'elles peuvent se trouver dans les écrits de sociétés d'utilité publique ou les comptes-rendus d'expériences faites ailleurs.

Jusqu'au mois de juillet 1802, l'accent semble mis surtout sur ce que nous avons appelé l'enracinement circonstanciel de la démarche: si, le 22 avril, on lit des extraits de deux mémoires envoyés à la SEP *"sur les moyens de soulager l'indigence sans favoriser la paresse"* et si l'on désire, une fois encore, dans la même séance, se procurer le mémoire du pasteur Dardel, c'est

*"afin que la société puisse discuter cette matière simultanément avec la Commission nommée pour cela par le Conseil de Ville"*<sup>6</sup>.

Le 29 avril, l'on fait lecture, enfin, du mémoire du pasteur Dardel, de même que le 7 mai; le 3 juin, on décide de lire, dans les séances suivantes, les mémoires présentés à la SEP sur le sujet. Le 10, après communication du contenu d'une séance de la commission de la Ville *"pour s'occuper de l'établissement d'une maison d'industrie & de travail en faveur des pauvres"*, on fait lecture de l'un des mémoires adressés à la SEP<sup>7</sup>. Le 16, c'est un autre de ces travaux qui est lu<sup>8</sup>. Le 1 et le 13 juillet, enfin, l'un des membres fait lecture du compte-rendu d'un établissement formé à Berne en 1796 semblable à celui que l'on projette à Neuchâtel<sup>9</sup>.

Jusque-là, la SJ a essentiellement en vue la question particulière d'une maison de travail pour la Ville de Neuchâtel: l'intérêt se porte sur le mémoire Dardel dans la mesure où il traite de *"l'établissement d'une maison de travail et d'industrie en faveur des pauvres"* (29 avril et 7 mai). Si le 3 juin, l'on désire

---

<sup>5</sup> SJPV, 15 avril 1802, pp. 21-22.

<sup>6</sup> SJPV, 22 avril 1802, p. 24.

<sup>7</sup> Esquisse d'un nouveau système de charité...

<sup>8</sup> Nous n'avons pas (encore) retrouvé ce mémoire non publié. Selon SJPV, 16 juin 1802, p. 33, il porte pour épigraphe "l'oisiveté est mère de tout vice".

<sup>9</sup> SJPV, 29 avril 1802, p. 25; 7 mai 1802, p. 26; 3 juin 1802, p. 30; 10 juin 1802, p. 31; 16 juin 1802, p. 33; 1 juillet 1802, p. 34; 13 juillet 1802, p. 34.

se procurer les mémoires présentés à la SEP, c'est parce que l'on "s'occupera de l'objet concernant l'établissement d'une maison de travail". Enfin, si l'on lit le 1 juillet "la traduction des comptes-rendus sur l'établissement pour les pauvres formé à Berne en 1796", c'est, bien sûr, que l'on cherche à en tirer des leçons pour la maison projetée pour la Ville de Neuchâtel.

De la même façon, les travaux que l'on lit sont appréciés par rapport à l'objet spécifique qu'est l'établissement dont il s'agit: on y cherche ce qui peut être applicable pour cette institution à créer. C'est ainsi que l'un des deux mémoires lus le 22 avril "ne paraît pas contenir des choses dont on croie que l'on puisse tirer un grand parti" et que l'autre "paraît présenter des idées neuves & beaucoup de détails intéressants"; le jugement prononcé au sujet du mémoire lu le 10 juin relève des mêmes préoccupations: "parmi des hors d'oeuvre et des choses inapplicables à nos circonstances, [il] contient cependant des idées saines & présente des vues utiles dont on pense que l'on pourrait tirer quelque parti pour l'exécution du projet que l'on médite à cet égard." Il en va de même pour celui que l'on lit le 16 juin: il "ne contient d'utile que quelques détails assez minutieux, qui même n'ont pas le mérite de la nouveauté & qui se trouvent mieux développés ailleurs, en sorte que l'on ne peut en tirer aucun parti pour l'objet dont on s'occupe."

## **B. Le lancement de l'enquête (juillet-octobre 1802)**

C'est dans la séance du 13 juillet qu'a lieu le changement de perspective:

*"On a discuté les moyens que la société pourrait employer pour seconder les travaux de la Commission du Conseil de Ville sur l'établissement d'une maison de travail. On pense que tout en cherchant à connaître ce qui se fait à cet égard dans l'étranger pour en prendre ce qui sera applicable à nos localités, il est essentiel de rechercher aussi ce qui a lieu dans ce pays, c'est à dire, tout ce qui concerne le nombre, l'état & les besoins de nos pauvres, ainsi que les différentes sortes d'assistances qu'ils reçoivent ou peuvent recevoir d'après le caractère national & toutes les autres circonstances qui leur sont propres. En conséquence chacun des membres s'occupera de ces recherches de son côté, & communiquera leur résultat à la société qui en fera l'objet de ses discussions."*<sup>10</sup>

Il y a ici très nettement solution de continuité dans les préoccupations, dans la fausse complémentarité entre les deux démarches indiquées par "tout en cherchant" et "il est essentiel de rechercher aussi". La première est bien un moyen "pour seconder les travaux de la Commission": l'on dit vouloir discuter ce qui s'est fait à l'étranger en la matière pour en extraire ce qui peut être "applicable" au cas de la Ville; c'est ce que l'on a fait jusqu'à présent, et que l'on ne fera plus guère par la suite. La seconde démarche, par contre, excède le but avoué: il ne s'agit, bien sûr, pas d'effectuer une enquête sur les institutions d'assistance dans toutes les communautés de l'Etat pour en tirer une solution à proposer à la Ville; l'on veut avoir des renseignements à la fois sur la pauvreté ("l'état et les besoins nos pauvres") et sur ce qui existe en matière d'assistance, et ce, dans tout l'Etat. Ce qui reste problématique, c'est le but d'une telle démarche: à quoi devait servir, dans l'esprit des membres de la SJ, une telle enquête?

Entre la fin du mois de juillet et la fin octobre, l'on établit un questionnaire à envoyer dans les différentes paroisses de l'Etat, ainsi qu'une liste de correspondants<sup>11</sup>: le 22 juillet, un projet de "tablette" est présenté et mis en discussion; le 5 août, un projet définitif est arrêté; le 12, une liste de correspondants est établie; le 19, la version définitive du questionnaire est lue; le 16 septembre, la liste

---

<sup>10</sup>SJPV, 13 juillet 1802, p. 35.

<sup>11</sup>SJPV, 22 juillet 1802, pp. 35-36; 5 août 1802, p. 36; 12 août 1802, p. 37; 19 août 1802, p. 37; 16 septembre 1802, p. 38; 28 octobre 1802, p. 41. Pour les correspondants et le questionnaire, voir annexe n°5.

des correspondants est revue, et les membres de la société se répartissent le travail. Le 28 octobre, enfin, les questionnaires sont remis aux membres chargés de les faire passer aux correspondants dans les paroisses.

La source utilisée, soit le procès-verbal de la société, ne permet, à vrai dire, que mal de cerner les intentions de la société. L'objet de l'enquête est, certes, bien défini: elle porte sur *"le nombre & l'état des pauvres dans ce pays"* (22 juillet), *"le nombre & l'état des pauvres de nos pauvres"* (5 août), *"le nombre & l'état des pauvres des pauvres"* (12 août); l'on parle des *"renseignements dont on a besoin sur les pauvres de ce pays"* (19 août). Le questionnaire que l'on envoie, une fois rempli pour chaque paroisse, *"suffira pour présenter un tableau de nos pauvres instructif & aussi complet qu'on puisse le faire"* (22 juillet). Mais nulle part, malheureusement, il n'est dit pourquoi l'on a besoin de ces renseignements, dans quelle intention on les désire.

### 1. Une entreprise non-officielle: administration publique et renseignements privés

Le choix des correspondants est révélateur de l'ambiguïté de la situation: la SJ n'existe que comme réunion privée d'amis, elle n'a aucun titre justifiant sa démarche auprès de pasteurs ou de notables dans les communautés ou paroisses. L'on recherche les *"personnes que l'on croira le plus en état de donner les renseignements que l'on désire"* (5 août); les questions seront envoyées aux personnes choisies *"comme pouvant donner les renseignements dont on a besoin sur les pauvres de ce pays"* (19 août). Mais la démarche reste de nature privée: les membres qui enverront les questionnaires ne procéderont pas comme aurait pu le faire le Conseil d'Etat, sous la forme d'un ordre, mais ils établiront une correspondance de nature privée: ils *"se sont chargés chacun pour sa part d'entrer en relation avec un certain nombre des personnes indiquées"* (16 septembre 1802).

Il serait précieux d'avoir quelques-unes des lettres envoyées par les membres aux correspondants dans les paroisses: en raison de la nature privée de la correspondance, l'émetteur devait nécessairement justifier la demande qu'il y faisait, dire à quoi allaient servir les renseignements demandés et qui les demandait. Nous aurions ainsi accès aux intentions de la SJ. A défaut d'une telle source, les réponses à l'enquête conservées peuvent nous fournir des informations, à tout le moins confirmer la nature privée de la démarche; ce sont, en particulier, les débuts ou les fins de réponses qui nous informent, dans la mesure où le correspondant y salue le destinataire: l'on voit dans ces salutations, en quelque sorte, le reflet des modalités de la demande faite par la SJ<sup>12</sup>.

Les questions sont adressées aux correspondants à titre privé; c'est ainsi que la réponse de Cernier est présentée comme une

*"Réponse aux questions faites par Ecrit, à un particulier de Cernier, touchant ce que comprend la Paroisse de Cernier et la manière d'y secourir les pauvres."*

Dans quelques cas, le membre de la SJ qui a envoyé le questionnaire a utilisé une relation d'amitié entre lui et son correspondant; ainsi, par exemple, le pasteur de Cortaillod Grellet:

*"Je serai, peut-être, mon très cher, le dernier à te faire parvenir la réponse aux questions que tu m'as remises: (...) au cas que j'eusse oublié quelque chose, ou que je pusse donner d'autres éclaircissements, disposes entièrement en cette occasion, comme en toute autre, de celui qui fut et qui sera toujours, ton très sincère et très affectionné ami."*

Ou encore, le pasteur de Lignièrès Vaucher, qui commence son rapport ainsi:

*"Mon très cher ami! Une suite non interrompue d'occupations toutes pressantes et dont il serait inutile de te rendre compte, m'a mis jusqu'à ce jour dans l'impossibilité presque absolue de répondre aux questions intéressantes que tu m'adressais en*

<sup>12</sup>AEN, SA 3/I, réponses des paroisses ou des communautés de: Bevaix (pasteur Barrelet, 3 décembre 1802), La Chaux-de-Fonds (capitaine de milice Louis Jeanrenaud l'aîné, 10 novembre 1802), Cernier (justicier Soguel, 13 janvier 1803), Coffrane (maître-bourgeois Gretillat, 13 janvier 1803), Cortaillod (pasteur Grellet, 10 et 12 décembre 1802), Couvet (justicier et secrétaire de communauté Henriod-Motta, 5 novembre 1802), Lignièrès (pasteur Vaucher, 12 février 1803), Les Ponts (pasteur Peter, 12 février 1803).

*novembre dernier." Et le termine dans les termes suivants: "Voilà, mon cher ami, tout ce que je puis te dire en réponse à tes 10 questions. J'aurais pu être plus bref; mais tu m'invitais toi-même à entrer dans beaucoup de détails, et j'ai cru pour te contenter, devoir m'étendre autant que je l'ai fait."*

Dans d'autres cas, il semble que l'émetteur du questionnaire ait usé d'une position publique pour obtenir les renseignements désirés; c'est du moins ce que laissent entendre les réponses de Couvet et de La Chaux-de-Fonds. Dans le premier cas, le chapelain Dupasquier s'est adressé à son correspondant en prétendant le faire au nom de la Ville de Neuchâtel:

*"Réponses aux questions qui m'ont été adressées par Monsieur le Ministre Du Pasquier de la part de la Commission nommée pour examiner le projet de l'établissement d'une maison de travail pour les pauvres; (...)."*

Dans le second cas, c'est un officier militaire qui demande des renseignements à son subalterne, capitaine de milice:

*"Réponses aux questions qui m'ont été adressées par Monsieur le major Tribolet à Neuchâtel (...)."*

Un certain nombre de réponses, enfin, traduisent bien le caractère particulier de la SJ dont les correspondants ignorent l'existence:

*"Le soussigné souhaite avoir répondu à ces questions au gré des personnes qui les lui ont proposées (...)" (Cortailod); " (...) nous aurions désiré pouvoir y répondre d'une façon plus satisfaisante, et de nature à remplir notre devoir et l'attente de la personne qui les nous a proposées." (Coffrane); "J'espère que les personnes à qui ces réponses seront transmises et que j'honore sans les connaître (...)" (Bevaix)*

## 2. Les finalités de l'entreprise: "Il nous faut un moyen de soulager les pauvres qui soit uniforme et général"

Le but de cette enquête n'apparaît que mal dans ces commentaires accompagnant les réponses elles-mêmes; à défaut, une fois encore, des lettres accompagnant et justifiant l'envoi de ces questionnaires, les quelques mentions qui suivent permettent tout de même de cerner les intentions de la SJ.

Certaines mentions ne parlent qu'en termes généraux du but poursuivi; ainsi en va-t-il du pasteur de Cortailod, qui espère, par ses réponses, avoir pu *"être de quelque utilité dans le but louable qu'ils se proposent"*; il ne voudrait pas que le retard mis à répondre soit attribué par son correspondant *"à une indifférence pour le but louable que tu te proposes"*, il affirme son désir *"de seconder vos intentions bienfaisantes"*. Le pasteur des Ponts, de même: *"Je ne crains pas (...) d'entrer dans des détails; peut-être sont-ils trop minutieux, mais vous saurez discerner ce qui conviendra au but que vous vous proposez"*.

Les réponses de Lignièrès et, surtout, de Bevaix, sont plus utiles; on y distingue nettement que les préoccupations de la SJ, telles qu'elles ont dû être expliquées aux correspondants locaux et telles que ceux-ci ont cru les deviner, n'ont plus rien à voir avec le cas particulier de la maison de travail projetée par la Ville de Neuchâtel: si l'on fait une enquête dans tout d'Etat, c'est que l'on vise à faire des propositions pour améliorer le système de l'assistance publique et à lutter contre la mendicité dans tout l'Etat. C'est ainsi que le pasteur Vaucher (Lignièrès), conclut sa réponse de la façon suivante:

*"(...) il me tarde de connaître le résultat de votre travail et de vos soins, bien résolu d'en profiter, s'il est possible pour la Paroisse"*.

C'est la réponse du pasteur Barrelet (Bevaix) qui est la plus claire à cet égard; l'on y voit nettement que ce dont il s'agit, ce sont des réformes de l'assistance publique dans toutes les communautés de la Principauté. C'est, dit-il, très volontiers qu'il a répondu aux questions posées, *"parce qu'il s'agit d'être utile à une Classe du peuple qui m'a toujours vivement intéressé (...)"*. Il termine sa lettre par une série de propositions générales en matière d'assistance et de lutte contre la mendicité; ces propositions sont

introduites dans les termes suivants:

*"J'espère que les personnes à qui ces réponses seront transmises et que j'honore sans les connaître puisque sans doute Elles veulent s'occuper d'améliorer le sort des misérables me permettront avant de poser la plume quelques réflexions que la matière présente à mon esprit (...).*

*Il nous faut un moyen de soulager les pauvres qui soit uniforme et général, qui soit non seulement une ressource pour ceux qui le sont mais qui puisse les sortir de cet état et empêcher ceux qui en sont près de le devenir, (...).*

*S'il y a un établissement digne de la générosité de Notre Auguste Souverain, de tout l'intérêt de nos Magistrats et des gens de bien et de toute la bénédiction de nos particuliers riches, c'est un établissement ou des établissements de cette nature.*

*Je prends la liberté d'ajouter encore ici quelques moyens qui me sembleraient propres à diminuer la misère ou à la prévenir en partie. (...)"*

Le questionnaire envoyé<sup>13</sup> comprend dix questions. On peut y déceler assez clairement les intentions de la SJ: il s'agit de collecter des renseignements permettant d'émettre une appréciation sur la faisabilité d'un projet qui consisterait à résoudre le problème de la pauvreté en mettant les pauvres au travail.

Les sept premières questions visent à faire le point sur *"ce qui a lieu dans ce pays, c'est à dire, tout ce qui concerne le nombre, l'état & les besoins de nos pauvres, ainsi que les différentes sortes d'assistances qu'ils reçoivent ou peuvent recevoir"*<sup>14</sup>: on demande de délimiter géographiquement la paroisse ou communauté concernée (question 1), d'énumérer les institutions d'assistance qui existent, les ressources à leur disposition ou la manière usitée pour assister les pauvres (questions 2, 3), de préciser qui l'on assiste dans le ressort concerné (communiers, non communiers, paroissiens; question 4), d'essayer d'évaluer le montant des aumônes privées (question 6), d'apprécier dans quelle mesure le mandement de 1773 défendant la mendicité est appliqué (question 5), ainsi que d'établir une typologie de la pauvreté (nombre de pauvres, à classer en vieillards, adultes, enfants; question 7).

Les questions 8 et 9, par contre, sont bien plus orientées, et sont vraisemblablement conçues dans le but mentionné ci-dessus: déjà dans la question 5 il était demandé: *"N'a-t-on jamais essayé de faire travailler les pauvres?"*; la question 7 fait la transition entre les deux ordres de préoccupations: après avoir demandé une typologie des pauvres, l'on demandait: *"Les individus de ces différentes classes ne peuvent-ils rien gagner ou que peuvent-ils d'un dans l'autre gagner par leur travail?"*

Les questions 8 et 9 sont complémentaires: la première vise à pouvoir établir ce que peut gagner un pauvre, selon qu'il s'agisse d'un enfant, d'un adulte ou d'un vieillard, dans les occupations habituelles qui peuvent être les siennes; la seconde a pour but d'établir quel peut être le minimum vital, en prenant en compte la nourriture, le logement, les vêtements, le chauffage<sup>15</sup>. La dixième question est plus générale et laisse plus de place à l'appréciation subjective du correspondant local: elle demande *"quel est en général le caractère des pauvres de la paroisse?"*

<sup>13</sup>Il n'est pas reproduit dans le *SJPV*; les réponses des communautés/paroisses du Locle, de Peseux et de St. Aubin reproduisent les dix questions posées (AEN, SA 3/I, St. Aubin, 6 janvier 1803; Le Locle, 3 février 1803; Peseux, 17 mars 1803).

<sup>14</sup>Séance du 13 juillet; cf. supra.

<sup>15</sup>Question n° 8: *"Que peuvent gagner par leur travail, un vieillard, un adulte, un enfant de 12 ans de l'un et l'autre sexe dans les occupations suivantes: en travaillant la terre, soit les champs, soit la vigne & dans les différents métiers non de luxe, dans l'horlogerie, dans l'indienne, dans les dentelles: en tricotant, filant, cousant, raccommodant, lavant & a? Quels sont les gages des domestiques? Quels sont les prix moyens des journées en été et en hiver? Quelles sont les différentes branches de métiers ou manufactures dans la Paroisse, y compris les plus simples, et celles même qui n'occuperaient qu'un individu et seulement pendant une partie de l'année?"* Question n° 9: *"Quelle est la nourriture ordinaire des gens pauvres? que leur coûte-t-elle? que coûtent les pommes-de-terre, le fromage, le beurre, le lait & a? Quels sont les prix les plus chers et les meilleurs marchés des loyers des pauvres? A combien peut revenir leur habillement? Quel est le prix du bois, de la tourbe? Et quel est le moins qu'il leur faille en argent pour vivre avec toute la sobriété et l'économie possible, mais cependant sans s'affaiblir?"* AEN, SA 3/I, Peseux, 17 mars 1803.



Ainsi, la démarche de la SJ dans cette enquête se laisse mieux deviner: il s'agit de reprendre l'idée d'établir une maison de travail pour les pauvres, en cours de discussion au sein des autorités de la ville de Neuchâtel, et de voir dans quelle mesure il serait possible de la généraliser à tout l'Etat. Pour ce faire, il était nécessaire, d'abord, d'apprécier la faisabilité et la nécessité du projet. C'est ce à quoi doit servir l'enquête effectuée auprès des paroisses de tout l'Etat.

**C. Utilisation des réponses: des propositions "sur le meilleur moyen à adopter pour soulager les pauvres" (projet Sandoz-Rollin) (décembre 1802-1809)**

L'enquête est lancée le 28 octobre 1802; entre le 11 novembre de la même année et le 28 avril 1803, ce sont vingt-six réponses qui sont mentionnées dans le procès-verbal de la société<sup>16</sup>, où l'on se contente de dire que l'on a pris connaissance des réponses dont il s'agit et, parfois, de les qualifier sommairement<sup>17</sup>. Simultanément, et sans que l'on explicite le lien entre les deux démarches, on traite la question du "meilleur moyen à adopter pour soulager les pauvres". La simultanéité des deux opérations indique bien, une fois encore, dans quelle intention était conçue l'enquête effectuée dans les paroisses: dès décembre 1802, il n'est plus question du cas particulier de la Ville de Neuchâtel que dans la mesure où il fournit des éléments de réflexion sur l'assistance en général, en particulier pour le débat sur l'utilité ou non des maisons de travail.

C'est le 16 décembre 1802 qu'est mentionné pour la première fois un travail du secrétaire d'Etat Alphonse de Sandoz-Rollin<sup>18</sup>:

*"Monsieur de Sandoz-Rollin a lu des réflexions sur le meilleur moyen à adopter pour soulager les pauvres; moyen qui lui paraît être non une maison de travail proprement dit, mais un établissement de charité où chaque famille pauvre, sans être déplacée, serait soumise à une inspection journalière, ou plutôt à une tutelle paternelle autant que sévère, & assistée à proportion de ses besoins, avec des arrangements & des précautions qui lui rendrait à peu près impossible l'abus des secours qu'elle recevrait. (...)."*

Les raisons de l'opposition qui se fait jour à l'établissement d'une maison de travail sont difficiles à cerner; dans la version du mémoire de Sandoz-Rollin dont nous disposons (1815), l'auteur ne s'explique pas du tout sur les "inconvenients" dont il s'agit. A tout le moins, l'on peut constater que cette opposition s'affirme de plus en plus nettement; ainsi, en février 1803:

*"Monsieur de Sandoz-Rollin a lu des observations sur les inconvenients qui résulteraient dans ce pays de l'établissement d'une maison de travail & d'industrie, par rapport à nos mœurs publiques & aux prémisses élémentaires de notre constitution."<sup>19</sup>*

Les préoccupations particulières en relation avec la maison de travail en discussion pour la ville de

---

<sup>16</sup>Voir annexe n°5.

<sup>17</sup>Couvet: "réponses très bien faites"; Bevaix: "Cette réponse est un mémoire complet, qui ne laisse rien à désirer sur la matière"; les réponses de Savagner "ont satisfait la société", celles de La Chaux-du-Milieu "l'ont plus intéressée encore", quant aux réponses pour la paroisse de Lignières, elles "donnent tous les détails que l'on peut désirer sur la question".

<sup>18</sup>SJPV, 16 décembre 1802, p. 48. On possède une version manuscrite de ce travail datée de 1815: *Essai sur les Causes de la Pauvreté et les Moyens de les faire cesser dans la Principauté de Neuchâtel* par Monsieur Alphonse de Sandoz-Rollin, 1815. BPUN, ms A 690, 24 pages.

<sup>19</sup>SJPV, 23 février 1803, p. 55.

Neuchâtel disparaissent donc, même s'il en sera encore incidemment question en mars et en juin 1803, ainsi qu'en février 1805<sup>20</sup>. Selon Petitpierre, la ville avait abandonné le projet en raison de divergences irréductibles entre partisans et adversaires des maisons de travail<sup>21</sup>.

Si Sandoz-Rollin a rédigé son mémoire au moment où la SJ discutait des réponses à son enquête, qui rentraient peu-à-peu, il est très vraisemblable que ce travail constitue en quelque sorte l'exploitation des réponses dont il s'agit. L'on resta pourtant longtemps sans reprendre le sujet. Le fait que l'auteur ait démissionné du Conseil d'Etat en 1807, pour être rappelé en 1814, explique vraisemblablement largement cette mise entre parenthèses de la question et confirme, par ailleurs, combien la SJ est essentiellement un cercle constitué d'hommes de gouvernement.

Ce n'est, en fait, qu'en 1809 qu'il est question à nouveau de travail d'assistance publique: le président du jour demande que l'on détermine si l'on veut à nouveau s'occuper, entre autres, des *"recherches sur l'assistance des pauvres dans les différentes communautés du pays"*. La décision prise sur cette demande est, de fait, assez difficile à interpréter; en substance, le changement de domination du pays nécessite que l'on mette en sommeil un projet que l'on reprendra quand le moment sera venu:

*" (...) on pense que notre changement politique ayant changé la position où se trouvaient les communautés, & le point de vue sous lequel la Société pouvait envisager cette question, il faut renvoyer à la discuter de nouveau jusqu'à ce que l'on sache quel parti pourra prendre à ce sujet l'administration. En attendant Mrs. de Rougemont, de Pierre, de Montmollin et Sandoz Travers, tous les quatre Conseillers d'Etat, sont spécialement chargés de ne pas perdre entièrement de vue cet objet & d'aviser la société du moment où elle devra le reprendre & des mesures qui leur paraîtront les plus propres à atteindre le but."*<sup>22</sup>

Courvoisier, dans sa thèse sur la Principauté de Neuchâtel entre 1806 et 1814<sup>23</sup>, paraphrasant Petitpierre, qui se contente de reproduire la citation que nous venons de donner, n'explique en rien l'abandon du projet. Il semblerait, au contraire, que le nouveau régime Berthier, plus centralisateur, défavorable aux prétentions des communautés et des bourgeoisies<sup>24</sup>, eût permis d'imposer plus facilement qu'auparavant des réformes du système de l'assistance publique.

Ce qui est remarquable dans cette citation, c'est la clause finale: quatre Conseillers d'Etat, dont les deux plus influents du moment, sont *chargés* d'informer la société du moment où l'on pourra reprendre en considération le problème et de proposer alors des mesures. Cela signifie, tout d'abord que l'on est persuadé que, lorsque le moment sera à nouveau venu, le Conseil d'Etat ne fera rien; cela signifie

<sup>20</sup> SJPV, 24 mars 1803, p. 57: "[Monsieur de Montmollin] a lu des observations sur les maisons de travail et le mode d'assistance des pauvres le plus avantageux à adopter dans ce pays, qu'il se propose de communiquer comme son opinion à la prochaine assemblée de la commission nommée par le Conseil de Ville pour s'occuper de cet objet." 1 juin 1803, p. 63. "[Mr. DuPasquier] a lu l'extrait que la Commission du Conseil de Ville pour les pauvres l'avait chargé de faire de l'ouvrage de Mac Farland sur les maisons de travail, où l'auteur combat par des raisons, au moins très plausibles, ces sortes d'établissements comme plus nuisibles qu'utiles." 21 février 1805, p. 93: Compte-rendu d'une séance de la commission dont il s'agit, qui ne s'était plus réunie depuis deux ans. Un comité spécial constitué de Montmollin et DuPasquier, ainsi que de Peneveyre, auteur de deux mémoires publiés par la SEP sur le sujet, a été nommé. Par la suite, la SJ ne s'occupe plus du tout de la question.

<sup>21</sup> Petitpierre, *Un demi-siècle...*, p. 356.

<sup>22</sup> SJPV, 16 février 1809, p. 133.

<sup>23</sup> "Sandoz-Rollin, qui met en oeuvre une trentaine de rapports, estime qu'il faut une assistance publique raisonnée (...). Les chambres de charité doivent être réorganisées. Le désir de connaître le point de vue de l'administration (le changement de régime a modifié la position des communes) freine les novateurs, en 1809." Jean Courvoisier, *Le maréchal Berthier...*, p. 396.

<sup>24</sup> Voir sur ce point: C.-G. de Tribolet, *Mémoires sur Neuchâtel, 1806-1831*, Neuchâtel, Wolfrath, 1902, pp. 43-46, le chapitre intitulé "Sévérité envers les communes". Voir aussi: Courvoisier, *Le maréchal Berthier et sa principauté de Neuchâtel (1806-1814)*, Neuchâtel, Attinger, 1959, pp. 349-352, 361-363, 397-398.

ensuite que la SJ se comporte en autorité administrative qui entend s'occuper sans y avoir aucun titre d'objets relevant de la compétence du gouvernement.

**D. Vers une mise en oeuvre des propositions Sandoz-Rollin? Echec des ambitions réformatrices de la SJ (1811-1816)**

En 1811 et 1813, puis en 1815-1816, le mémoire de Sandoz-Rollin est repris régulièrement en considération par la SJ: en avril 1811, l'auteur lit le canevas d'une nouvelle rédaction de ce travail sur *"les meilleurs moyens d'assister les pauvres"*; en mai, il en lit la seconde partie, qui est une proposition pour réorganiser les chambres de charité. En février 1813, il fait à nouveau lecture de son travail *"sur les principes qui doivent diriger l'assistance des pauvres, & sur les moyens d'appliquer ces principes à nos localités"*, et la société estime que *"les moyens qu'il indique semblent être praticables, et même offrir peu de difficultés"* et décide que le mémoire sera mis en circulation parmi les membres, invités à faire leurs observations. En avril de la même année, enfin, le chapelain DuPasquier communique un extrait des *Recherches sur les pauvres* de Mac Farland, ouvrage défavorable aux maisons de travail et proposant un système d'assistance à domicile par des pensions. La société décida de reprendre ultérieurement en discussion le sujet de l'assistance publique, *"qui inspire toujours plus d'intérêt à mesure qu'on l'examine de plus près & qu'on l'approfondit davantage."*<sup>25</sup>

La SJ cessa ses activités entre avril 1813 et janvier 1815; la séance de reprise est consacrée une fois de plus au mémoire de Sandoz-Rollin: lecture en est faite à nouveau et l'on estime que l'auteur a traité la question de l'assistance publique *"dans son vrai point de vue, tant sous le rapport des principes généraux, que sous celui de leur application à nos circonstances & à nos localités"*<sup>26</sup>; on décide de faire circuler ce travail parmi les membres. En février, le mémoire est mis en discussion, sans que l'on aboutisse à une décision<sup>27</sup>.

**1. Projets de nouvelles institutions; écoles des pauvres et contacts avec la chambre de charité de la ville**

Dès lors, un certain nombre de propositions vont être associées à ce mémoire, sans, d'ailleurs, que cela débouche sur une mise en oeuvre concrète. Si l'idée émise en février 1813 consistant à établir *"en faveur des propriétaires gênés, une espèce de Mont de piété, où ils trouveraient les capitaux dont ils auraient besoin, à un intérêt légal & en donnant des fonds de terre pour sûreté (...)"*<sup>28</sup> n'est pas reprise, d'autres sont suivies avec plus d'assiduité. Ainsi est-ce le cas d'un mémoire de Pierre, proposant, sur un modèle anglais,

*"(...) comme moyen propre tout à la fois à faire contracter à la classe des ouvriers des habitudes d'ordre & de bonne conduite et à lui ménager des ressources au besoin, l'établissement dans les ateliers de grande manufacture, comme sont nos fabriques d'indiennes, d'une Caisse où chaque ouvrier verserait, dans une proportion qui serait déterminée, une partie de ses gains, pour en former un capital qui serait destiné à les*

<sup>25</sup> SJPV, 4 avril 1811, p. 165, 16 mai 1811, pp. 167-168, 11 février 1813, pp. 182-183, 18 février 1813, p. 183, 1 avril 1813, p. 187.

<sup>26</sup> SJPV, 5 janvier 1815, pp. 188-189.

<sup>27</sup> SJPV, 9 février 1815, p. 193. En conclusion de la discussion: *"On sent de plus en plus combien la question est importante et demande à être envisagée sous toutes ses faces avant que l'on ose se flatter de pouvoir la résoudre convenablement."*

<sup>28</sup> SJPV, 4 février 1813, p. 182-183. La société avait jugé la question *"à la fois intéressante & délicate, puisque d'un côté elle tient à un objet d'utilité publique bien réel, & que de l'autre elle touche à des questions de législation qui ne sont pas de [notre ressort] (ce qui concerne les hypothèques entr'autres) (...)"*. Le mémoire écrit à ce sujet devait circuler et aurait dû être repris en considération.

*aider dans les temps fâcheux, (...)*<sup>29</sup>

Cette proposition, concernant à la fois la caisse d'épargne nouvellement créée et l'assistance des pauvres, est mentionnée à nouveau en mars 1815<sup>30</sup>. En février 1816, on décide de rediscuter dans une prochaine séance le projet de Pierre *"pour former dans les grands ateliers de nos manufactures, un fonds provenant des épargnes des ouvriers qui y travaillent, & destiné uniquement à leur usage"*<sup>31</sup>. Mais le mois suivant, on apprend que la caisse d'Epargne, à qui l'on avait proposé *"de faire de ce projet une branche de son administration"* a combattu l'idée *"par des objections plus ou moins spécieuses"*. Sur cette information, la société réaffirma *"que c'est un objet d'un assez grand intérêt pour que l'on doive s'en occuper de nouveau & chercher les moyens de le réaliser un jour"*, mais elle n'eut plus le loisir de s'y intéresser: elle cessa ses activités ce même mois de mars 1816<sup>32</sup>.

D'autres propositions éparses furent faites; ainsi en février 1815, lorsque l'on évoque comme sujet dont on devrait s'occuper la construction de logements pour les pauvres *"plus sains, plus commodes et moins chers, que ceux qui leur sont destinés dans cette ville, où le prix des loyers pour les gens de la classe du peuple est hors de toute proportion avec les autres"*<sup>33</sup>. La proposition fut cependant sans suite.

C'est entre février 1815 et février 1816 que les propositions de Sandoz-Rollin furent prises en considération de façon plus précise dans les discussion de la SJ.

Il préconisait dans son travail une réforme des chambres de charités existantes, consistant à *"charger une personne bienfaisante de surveiller exactement un ou deux pauvres, de recevoir les secours qu'on leur destine, & en rendre compte, ainsi que des progrès en bien ou en mal de leur situation"*, au lieu de procéder par des distributions de secours ne prenant pas en compte la situation de chaque assisté<sup>34</sup>. Le temps semble bien passé, où la SJ proposait au Conseil d'Etat des mesures générales ou la création de nouveaux établissements<sup>35</sup>: pour appliquer une telle réforme, la société s'approche de la chambre de charité de Neuchâtel en février 1815: les idées de Sandoz-Rollin seront soumises

*"à quelques personnes dont l'opinion peut être de poids, surtout comme membres de la chambre de charité, et si, comme on l'espère, elles en goûtent les principes, on les invitera à assister à l'une de nos séances, pour discuter encore la matière avec elles, et aviser de concert aux moyens de faire adopter ces principes à l'avenir dans notre manière d'assister les pauvres."*<sup>36</sup>

Le mois suivant, l'un des membres de la société, qui avait fait partie de la commission de la ville pour

<sup>29</sup> SJPV, 2 février 1815, p. 192.

<sup>30</sup> SJPV, 9 mars 1815, p. 196. On mentionne un article du règlement de police intérieure de la fabrique d'indiennes de Marin *"d'après lequel la société a vu avec plaisir que les propriétaires de cette manufacture avaient, en quelque sorte, prévenu son voeu pour la formation d'un fonds destiné à recevoir les épargnes des ouvriers, puisque cet article tend à en provoquer l'établissement, (...). On espère que cet exemple ne sera pas donné en vain aux autres grands atelier de ce pays."*

<sup>31</sup> SJPV, 22 février 1816, p. 199.

<sup>32</sup> SJPV, 29 mars 1816, p. 201.

<sup>33</sup> SJPV, 9 février 1815, p. 193.

<sup>34</sup> Sandoz-Rollin, *Essai...*, p. 16.

<sup>35</sup> Voir plus loin l'histoire de la création de la caisse d'épargne et, surtout, de la chambre d'assurance contre les incendies.

<sup>36</sup> SJPV, 16 février 1815, p. 194.

l'établissement d'une maison de travail, appuie l'idée directrice du mémoire de Sandoz-Rollin<sup>37</sup>. Il n'est plus question, pourtant, du projet de ce dernier qu'une fois jusqu'à la fin des activités de la SJ: en février 1816, on mentionne que son projet a reçu un accueil favorable de la part du comité de charité de la Ville, qui a confié à une commission les moyens d'appliquer les propositions en question. Le ton de la mention, pourtant, laisse entendre que l'assistance publique n'est plus une question essentielle: c'est un sujet dont on s'est "précédemment occupé", et si l'on mentionne l'accueil fait au projet dont il s'agit, c'est parce que "(a)-jucun objet particulier n'(est) à l'ordre du jour. On se contente d'ailleurs de prendre acte de cette communication, sans prévoir aucune suite à donner à l'affaire<sup>38</sup>.

Une autre proposition de Sandoz-Rollin consistait, pour faire cesser cette cause spécifique de pauvreté<sup>39</sup> qu'est l'enfance, à séparer les enfants pauvres de leurs parents et de les placer dans une "école de travail", où, à côté de l'instruction élémentaire, l'on occuperait les enfants "le reste de la journée de travaux ou d'ouvrages mécaniques"; ce genre d'établissement, ajoute l'auteur, "est à fonder dans la plupart des communes"<sup>40</sup>. La SJ reprit l'idée également en février 1815, mais, ici aussi, sans avoir en vue des propositions à faire au gouvernement:

*"S'occupant ensuite du mode à suivre pour l'exécution, on a commencé à rechercher quel serait le meilleur parti à prendre à l'égard des enfants des pauvres pour leur donner de bonne heure des habitudes d'ordre & de travail qui les mettent pour la vie à l'abri de la misère, & l'on a été unanime à penser, que rien n'irait mieux à ce but qu'une école de pauvres instituée sur le modèle de celle de Hofwyl & placée dans une ferme dont l'exploitation lui serait confiée."<sup>41</sup>*

Pour ce faire, on cherchera un jeune homme que l'on placera, pour qu'il s'y forme, à Hofwyl même, pour ensuite prendre la direction de l'établissement projeté; au début mars, on charge deux membres de la société d'examiner un candidat à ce poste d'instituteur à l'école des pauvres dont il s'agit<sup>42</sup>. Il ne fut pourtant plus jamais question de l'affaire dans les douze mois d'existence que la société avait encore devant elle.

Nous n'avons pas trouvé trace d'ultérieure tentative de mise en oeuvre des idées développées dans le mémoire de Sandoz-Rollin; Petitpierre affirme, certes, que ce travail, élaboré à partir des réponses reçues à l'enquête de 1802-1803, proposant "une organisation nouvelle des Chambres de charité d'après les principes d'une assistance publique raisonnée" et réclamant "des Ecoles de pauvres pour les enfants, sur le modèle de celle de Hofwyl, avec une ferme à exploiter et des maîtres préparés dans l'établissement de Fellenberg (...)" aurait été communiqué "à plusieurs Comités de charité et soumis au jugement d'un grand nombre de personnes entendues" et que suite à cela "des améliorations de bien des genres furent alors introduites dans l'exercice de la bienfaisance", malgré la décision attentiste

---

<sup>37</sup> SJPV, 9 mars 1815, pp. 196 "Le Président du jour [DuPasquier] a lu, sur la question de la surveillance à exercer à l'égard des pauvres & de l'espèce de tutelle à laquelle il conviendrait de les assujettir, un travail qu'il fut chargé de faire en 1805 par le Comité de la Commission nommée à l'occasion du projet d'établissement d'une maison de travail à Neuchâtel. Ce travail ne présente que des idées en rapport avec celles de la partie du mémoire de Mr. de Sandoz-Rollin, (...)".

<sup>38</sup> SJPV, 5 février 1816, p. 198.

<sup>39</sup> La pauvreté est définie, dans ce mémoire, comme le fait de ne pouvoir, par son travail, subvenir à ses besoins. Les causes de la pauvreté sont ainsi: la maladie, la vieillesse, l'enfance, un salaire insuffisant pour les besoins, le manque d'ouvrage, la paresse, l'inconduite. Sandoz-Rollin, *Essai...*, pp. 18-19.

<sup>40</sup> Sandoz-Rollin, *Essai...*, p. 20.

<sup>41</sup> SJPV, 16 février 1815, p. 194.

<sup>42</sup> SJPV, 9 mars 1815, pp. 197.

de 1809<sup>43</sup>. Il semble, en fait, que l'auteur ait ici amalgamé plusieurs informations d'époques fort différentes: élaboration au printemps 1803 d'un travail par Sandoz-Rollin sur la base des réponses à l'enquête de 1802, référence au modèle de Hofwyl, qui n'apparaît dans les travaux de la SJ qu'en 1808, incidemment, et en 1815<sup>44</sup>, ainsi que les contacts pris en 1815 avec le comité de charité de la ville. L'on peut, donc, affirmer, sur la base des sources utilisées, que le projet Sandoz-Rollin ne fut jamais proposé comme mesure générale ni au Conseil d'Etat ni à l'ensemble des chambres de charité.

### E. Les leçons d'un échec: objectifs initiaux de la SJ et nouvelles modalités de l'action gouvernementale

Ce qui frappe et requiert explication, dans le récit qui précède, c'est, tout particulièrement, l'absence de résultats entre 1811 et 1816. Jusque-là, certes, l'on avait en vue, vraisemblablement, des propositions générales en matière de réforme de l'assistance, mais les idées de Sandoz-Rollin *"sur le meilleur moyen de soulager les pauvres"*, discutées en décembre 1802, ne sont pas reprises en vue de propositions formelles soit au gouvernement soit aux chambres de charité existantes, soit encore en vue d'une création nouvelle. Le changement de domination de 1806 semble, en tout cas, avoir compromis la mise en oeuvre d'un tel programme. Mais en 1811, 1813 et 1815, les propositions Sandoz-Rollin sont reprises de façon suivie et détaillée, des démarches sont faites en vue d'une application (école de pauvres; comité de charité de la ville). Pourquoi donc entre 1815 et 1816, laisse-t-on tomber ce qui est commencé brutalement; pourquoi, aussi, la SJ cesse-t-elle ses activités en mars 1816?

Sur la base des sources utilisées, l'on peut avancer quelques éléments d'explication<sup>45</sup>, liés aux modalités d'intervention prévues et au changement de nature de l'intervention gouvernementale qui se dessine autour de 1815.

#### 1. Nouvelles modalités d'intervention adoptées par la SJ et raisons de sa dissolution

La SJ avait pour but *"d'acquérir et de répandre des connaissances utiles et des lumières sur (...) les diverses branches de police et d'administration et autres objets d'utilité publique"*. Elle se donnait ainsi pour mission d'étudier des mesures de nature administrative, et l'enquête de 1802-1803 répond exactement à cet objectif. En 1809 encore, même si l'on décide d'attendre, on charge quatre membres qui sont aussi Conseillers d'Etat *"d'aviser la société du moment où elle devra le [le sujet de l'assistance publique] reprendre & des mesures qui leur paraîtront les plus propres à atteindre le but"*; l'on a donc encore en vue de proposer des mesures générales de nature administrative en la matière.

Mais lorsque l'on reprend le sujet en 1811-1815, on procède tout autrement: on veut créer une école de pauvres, l'on entreprend même des démarches à cet effet (recherche d'un instituteur) et l'on soumet au comité de charité de la ville le travail de Sandoz-Rollin. Alors que ce dernier préconisait la création

<sup>43</sup>Petitpierre, *Un demi-siècle...*, p. 361.

<sup>44</sup>Pour 1815, voir ci-dessus; pour 1808: *"[Mr. de Sandoz-Rollin a lu un morceau destiné à l'almanach] sur l'établissement d'agriculture de Mr. Fellenberg à Hofwyl, où il serait à souhaiter que quelques-uns de nos laboureurs allassent prendre des leçons d'économie rurale"*. SJPV, 4 février 1808, p. 121. Cet article fut effectivement publié dans le MB de 1809, pp. 58-60. Il insiste sur le volet technique de l'expérience (nouvelles machines, gestion), sans du tout parler de l'aspect social. Voir aussi: MB 1810, pp. 62-64 (description de nouveaux instruments agricoles utilisés à Hofwyl); MB 1811, pp. 51-52 (traduction d'un décret de la Diète en faveur de Fellenberg).

<sup>45</sup>Autres sources possibles à retrouver ou à utiliser pour savoir ce que sont devenues les idées de Sandoz-Rollin: école de pauvres à Neuchâtel (signalée dans le MB 1829, p. 42 et 1830, pp. 42-43; archives diverses à la BPUN: *Comité spécial d'éducation. Précis des séances, 1835 et notice sur les écoles de pauvres ou écoles gratuites*, ms 1682); archives de la Ville de Neuchâtel, pour la maison de travail (1802-1805); comité ou chambre de charité de Neuchâtel (contacts pris en 1815-1816 par la SJ).

## Le secteur para-gouvernemental

de telles écoles et l'application de ses principes de réformes des chambres de charité dans tout l'Etat, alors que son travail est un *Essai sur les Causes de la Pauvreté et les Moyens de les faire cesser dans la Principauté de Neuchâtel*, qu'il comprend donc des propositions générales pour tout l'Etat, on se contente, en 1815, de vouloir mettre sur pied une école de pauvres et de proposer à une chambre de charité particulière des réflexions sur son fonctionnement.

La SJ fonctionne dès lors comme un comité d'initiative comparable à ceux qui, jusqu'en 1848, mettront sur pied des institutions de bienfaisance privées tels que le comité de patronage pour les enfants malheureux<sup>46</sup> ou des détenus libérés<sup>47</sup> ou encore l'institut du Prébarreau<sup>48</sup>; de ce fait, la société perd sa raison d'être, et l'on comprend mieux pourquoi elle cesse d'exister au printemps 1816. On comprend aussi l'enthousiasme modéré avec lequel elle apprend l'intérêt porté par le comité de charité de la ville au mémoire de Sandoz-Rollin: la discussion de modifications au fonctionnement d'une institution de charité particulière ne rentre pas dans ce qu'étaient, initialement, les objectifs de la société.

## 2. Mesures générales et réformes administratives: un domaine pris en charge par le gouvernement et qui échappe à la SJ

Parallèlement à cette évolution, et la conditionnant, se fait jour un changement capital dans la gestion des affaires de l'Etat par le gouvernement: peu-à-peu, en matière d'administration et de réglementation de police, le Conseil d'Etat commence à prendre des mesures générales, à régler de manière uniforme, par exemple, la police du feu, la police des étrangers, les questions de tenue des registres paroissiaux et de l'état-civil en général<sup>49</sup>, cesse de ne plus procéder que par décisions sur ces cas particuliers. Dans une telle évolution, la place laissée à une société se donnant pour objectif de proposer des réformes dans "les diverses branches de police et d'administration" tend à disparaître. Ainsi, si, en 1816, l'application en marche des idées de Sandoz-Rollin par le comité de charité de la ville est considérée comme une affaire sans plus grand intérêt, c'est que le moment n'est plus où une société privée aurait pu proposer des réformes générales en matière d'administration et de police.

Le récit que nous venons de faire nous semble révélateur d'une place qu'aurait pu prendre avant 1815 la SJ, mais que, au moment où elle semble s'intéresser assidûment à la question, le Conseil d'Etat est en train d'occuper; ou qu'il a déjà occupée: en 1813, le Conseil d'Etat avait refusé de prendre des mesures générales en matière d'assistance publique, de régler l'assistance de façon uniforme et centralisée, préférant laisser l'initiative aux communes.

---

<sup>46</sup> Archives déposées à la BPUN: a. *Copie de lettres, 1845-1865*, ms A 291; b. *Protocole des séances 1848-1904*, ms A 289; c. *journal du comité de patronage fondé en 1837, se continuant jusqu'à 1841*, ms A 685. d. *Société de patronage pour les enfants malheureux. Notes diverses. 1854-1897*, ms A 767.

<sup>47</sup> Archives conservées à la BPUN: *Patronage des détenus libérés*, ms A 188.

<sup>48</sup> Orphelinat-école pour jeunes filles pauvres, formées surtout comme domestiques, fondé en 1821. Sources: MB, 1822, p. 44; 1824, pp. 41-42; 1847, p. 40; 1849, pp. 51-53; 1850, p. 2. Voir aussi: Ed. Quartier-La-Tente, *Le canton de Neuchâtel*, 1ère série, 1er volume, Neuchâtel, Attinger, 1897, p. 283 et 1ère série, 2e volume, Neuchâtel, Attinger, 1898, pp. 459-461.

<sup>49</sup> L'auteur de ce travail avait étudié en particulier la question de la police des étrangers. Voir: Th. Christ, *Les pratiques des communautés neuchâteloises en matière de police des habitants (1750-1815)*, Institut d'histoire, Université de Neuchâtel, 1993, 94 pages. Voir aussi: Sabine Riard, *Le règlement des étrangers de 1827*, Institut d'histoire, Université de Neuchâtel, 1992, 94 pages. Ces deux textes sont disponibles, sur disquettes ou en tirages papier à l'adresse suivante: Institut d'histoire, Espace Louis-Agassiz 1, 2000 Neuchâtel-Suisse.

## II. LA SEP ET L'ASSISTANCE PUBLIQUE

Alphonse Petitpierre divise l'histoire de la SEP en trois phases<sup>1</sup>:

a) 1791-1815: les préoccupations de la société sont essentiellement d'ordre physiocratique, ce dont témoigne la liste des mémoires couronnés et publiés durant cette période, qui est aussi celle de la plus grande activité de la SEP en matière de publication<sup>2</sup>.

L'on peut mentionner, dans ces travaux, à titre d'exemples, un mémoire sur la culture des pommes de terre (1793), un autre sur le dessèchement de marais des Montagnes (1793), un mémoire "sur les causes de la disette et du renchérissement du bois" (1794), un quatrième sur l'utilisation des terres avoisinant une rivière du Val-de-Travers (1795) ou encore un travail couronné en 1798 et répondant à la question suivante: "Jusqu'à quel point les arts et le commerce peuvent-ils être exercés utilement dans ce pays; et quels seraient les moyens les plus propres à porter ses habitants à se contenir dans les limites qu'on aurait indiquées, et à tourner principalement leurs vues du côté de la culture des terres?" A côté de cela, la société couronne quatre travaux portant sur la culture de la vigne (1798, 1800, 1801, 1817), sur les pauvres (1801 et 1802), sur les écoles de campagne (1811), sur l'entretien des chemins (1803) ou sur l'abolition de la vaine pâture (1806, 1806).

En sus de cela sont également publiés des "*Descriptions topographiques et économiques*" de juridictions de la Principauté, écrites également dans des vues physiocratiques.

b) Entre 1816 et 1841, la société se tourne vers l'industrie et l'agriculture, qu'elle "encourage" par des primes, par des concours; son activité de publication se ralentit considérablement<sup>3</sup>.

c) Enfin, entre 1842 et 1850, elle se tourne vers l'histoire et les sciences naturelles.

C'est surtout de 1798 à 1819, et en particulier de 1798 à 1805 que la SEP porte son attention sur des questions touchant à l'assistance publique: concours sur les maisons de travail et sur le meilleur système d'assistance publique (1798-1802), projet d'une caisse d'épargne pour les domestiques et ouvriers et démarches pour la mettre sur pieds (1801-1805), projets d'assurance contre les incendies (1797-1798 et 1809-1810), intérêt pour un établissement accueillant des orphelines au Locle (1817), concours sur les moyens de prévenir la disette (1817-1819), démarches auprès du Conseil d'Etat pour lui proposer de créer un hospice d'aliénés (1835). A l'exception de la proposition de 1835, donc, les années d'activité de la SEP en matière d'assistance publique recouvrent environ la période durant laquelle la SJ fut active.

### A. Les concours de 1798-1802

En avril 1798, la société décide de proposer comme sujet de concours, doté d'une médaille de 20 ducats, la question suivante:

*"Est-il possible et convenable d'instituer dans ce pays une maison de travail pour seconder nos établissements charitables, et quels seraient les meilleurs moyens d'y parvenir?"*<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup>Petitpierre, *Un demi-siècle...*, pp. 14-16.

<sup>2</sup>Cette liste est donnée dans Samuel de Chambrier, *Description topographique...*, pp. 124-131; à compléter par: Petitpierre, *Un demi-siècle...*, pp. 24-27. Les ouvrages publiés se trouvent tous à la BPUN.

<sup>3</sup>De 1793 à 1845, la SEP publie trente-sept titres: vingt-quatre entre 1793 et 1817, huit entre 1824 et 1835 et cinq entre 1840 et 1845.

<sup>4</sup>RGSEP, 20 avril 1798, p. 17.



Un seul mémoire fut envoyé, que l'on jugea en mars 1799 insuffisant<sup>5</sup>, et l'on décida de representer la question pour le premier prix de l'année, en accordant en sus une médaille de 12 ducats comme accessit au second meilleur travail<sup>6</sup>. Le registre de la société ne mentionne aucun mémoire rentré suite à cette question.

En mars 1800, la SEP revient à la charge, en proposant comme sujet pour le premier prix, doté des deux médailles de 20 et 12 ducats pour les deux meilleurs travaux, la question suivante:

*"Quel serait le meilleur moyen de soulager la pauvreté sans favoriser la paresse, et avec le plus d'économie possible pour les établissements charitables?"<sup>7</sup>*

Le concours eut plus d'écho qu'en 1798 et en 1799: l'on reçut trois mémoires; le premier prix ne fut pas décerné, mais le travail d'un instituteur du collège de la ville, Henri Peneveyre, obtint, en avril 1801<sup>8</sup>, un accessit et fut publié<sup>9</sup>. La même question qu'en 1800 fut reproposée comme sujet pour un premier prix<sup>10</sup>.

En mai 1802, le prix fut accordé, parmi les travaux envoyés, une fois encore à Henri Peneveyre<sup>11</sup>, dont le travail fut également publié<sup>12</sup>.

Ce même mois de mai 1802, l'on proposa comme sujet du premier prix, doté d'une médaille de 20 ducats, la question suivante, portant également sur l'assistance publique:

*"Quelles doivent être les habitations des pauvres pour réunir les avantages de l'économie, de la salubrité, d'une commodité raisonnable, et surtout de la sûreté contre le feu? Et quels soins peut prendre une sage administration à cet égard?"<sup>13</sup>*

Mais ce sujet ne suscita aucun mémoire.

Dès lors, la SEP renonce à lancer des concours sur l'assistance publique pendant quinze ans, jusqu'à la crise de subsistance de 1817: en juin de cette année, l'on proposa, comme sujet du premier prix, la questions suivante, dont la relation avec la situation de crise du moment est évidente:

*"Quelles seraient les meilleurs moyens à employer pour prévenir la disette ou pour en adoucir la rigueur parmi nous, soit en donnant aux produits de notre agriculture toute l'extension dont elle est susceptible d'après la nature de nos terres, soit en formant des greniers d'abondance dans un mode approprié à nos localités et à nos circonstances, soit en suppléant au pain par d'autres ressources alimentaires, soit enfin par tout*

---

<sup>5</sup>RGSEP, 1 mars 1799, pp. 18-19. On estima que ce mémoire "n'avait pas répondu d'une manière assez satisfaisante à une question d'une si grande importance pour mériter un prix". On lui accorda quand même une mention honorable. Nous n'avons pas (encore) retrouvé ce document, portant l'épigraphe "Rien de trop".

<sup>6</sup>RGSEP, 1 mars 1799, p. 19.

<sup>7</sup>RGSEP, 15 mars 1800, p. 20.

<sup>8</sup>RGSEP, 7 avril 1801, p. 21.

<sup>9</sup>Henri Peneveyre, *Mémoire sur cette question: Quel serait le meilleur moyen de soulager l'indigence sans favoriser la paresse, et avec le plus d'économie possible pour les établissements charitables?*, Neuchâtel, Imprimerie de Louis Fauche-Borel, 1801. 78 p. BPUN, cote Q 7268 d.

<sup>10</sup>RGSEP, 7 avril 1801, p. 22.

<sup>11</sup>RGSEP, 6 mai 1802, p. 23.

<sup>12</sup>Henri Peneveyre, *Essai sur les moyens les plus économiques de soulager l'indigence sans favoriser la Paresse*, Neuchâtel, Imprimerie de Louis Fauche-Borel, (1802), 116 p. BPUN, cote Q 7269 a.

<sup>13</sup>RGSEP, 6 mai 1802, p. 23.

*autre moyen que l'on jugerait propre à atteindre ce but.*<sup>14</sup>

Un seul mémoire fut envoyé à la société, qui ne lui accorda aucun prix<sup>15</sup>.

Par la suite, le désintérêt est total; la proposition du Conseiller d'Etat de Pierre, en mars 1832, de lancer un concours sur l'assistance des vieillards ne reçut aucune suite, bien qu'elle ait été approuvée par le comité de la société<sup>16</sup>. En février 1847, la proposition de *"provoquer la composition d'un mémoire sur la manière dont les pauvres doivent se nourrir dans des temps de cherté et sur les aliments par lesquels on peut remplacer le plus avantageusement les pommes de terre et le pain"* ne reçut l'appui ni du comité ni de la société<sup>17</sup>.

Deux choses ressortent de ce bref récit; tout d'abord, des temps forts; et ensuite, une articulation avec les activités de la SJ.

C'est surtout entre le printemps 1798 et le printemps 1802 que la SEP fait preuve d'un intérêt soutenu pour la question de l'assistance publique. Le propos s'élargit d'un concours à l'autre, pour ensuite se restreindre et faire passer de façon presque définitive l'assistance publique dans l'ordre des préoccupations secondaires.

Dans un premier temps, en 1798-1799, même si les liens au niveau de la chronologie devraient encore être établis<sup>18</sup>, les relations entre les préoccupations de la SEP et la question de l'établissement d'une maison de travail en ville de Neuchâtel sont très probables (voir l'intitulé de la question de 1798-1799 ci-dessus), mais le but est déjà de *"soulager nos établissements charitables"*; dans un deuxième temps, en 1800 et 1801, la question posée est plus ouverte: il ne s'agit plus uniquement d'*"instituer dans ce pays une maison de travail"*, mais de *"soulager la pauvreté sans favoriser la paresse"*. L'on peut pourtant mettre en évidence un dénominateur commun aux deux questions: le souci de la situation des *"établissements charitables"*. Une fois, il s'agit de les *"seconder"*, l'autre fois, de leur faire faire *"le plus d'économie possible"*. Dans un troisième temps, par contre, l'assistance n'est plus la préoccupation première, mais bien la police du feu et des constructions, la prévention des incendies: les habitations pour les pauvres désirées devront, certes, être économiques, salubres et raisonnablement commodess; mais elles devront *"surtout"* être *"[sûres] contre le feu"*.

Les concours de 1817 et de 1847 répondent uniquement à des motivations circonstanciellées: *"disette"* dans le premier cas, *"cherté"* dans le second. En 1798-1802, le cas de figure est quelque peu différent: les années difficiles de 1794-1796 sont passées<sup>19</sup>, et il ne s'agit pas d'une réaction d'urgence. Ainsi que nous l'avons montré, le paradigme, en 1798-1802, ce ne sont pas les problèmes de ravitaillement; c'est la situation des *"établissements charitables"*, ce sont, peut-être, les idées en circulation sur les

<sup>14</sup>RGSEP, 3 juin 1817, p. 45.

<sup>15</sup>RGSEP, 19 février 1819, p. 45: *"(...) on a opiné sur le premier [mémoire présenté au concours], relatif aux meilleures mesures à prendre pour prévenir la disette, ou pour en adoucir la rigueur. La Société a trouvé qu'au milieu de bonnes choses qu'il renferme, & pour lesquelles on rendra justice à l'Auteur, il ne lui était pas possible de la couronner, vu que le sujet n'y est pas traité sous son vrai point de vue, et qu'il y a beaucoup de choses tout à fait étrangères à la question."*

<sup>16</sup>RGSEP, 27 mars 1832, p. 102 (séance du comité): *"Mr. de Pierre a lu une note sur la convenance qu'il y aurait à provoquer un Mémoire sur le meilleur mode à suivre pour assister les vieillards indigents, infirmes et invalides. Le Comité approuvant les idées de Mr. de Pierre, pense qu'il serait à propos de soumettre cette question dans sa prochaine assemblée."* Ce qui ne fut pas fait.

<sup>17</sup>RGSEP, 10 février 1847, p. 145 (séance du comité) et 10 février 1847, p. 146.

<sup>18</sup>La recherche serait à mener aux Archives de la Ville de Neuchâtel (Manuel du Conseil de Ville et Manuel des Quatre-Ministres).

<sup>19</sup>Voir sur ceci: Ph. Gern, *"L'approvisionnement de Neuchâtel pendant la Révolution française"*, MN, 1976, pp. 60-70. Voir aussi, pour la courbe séculaire du prix officiel du froment: Ph. Henry, *Crime, justice et société dans la Principauté de Neuchâtel au XVIIIe siècle (1707-1806)*, Neuchâtel, La Baconnière, 1984, p. 126. Voir enfin: Ch.-G. de Tribolet, *Histoire de Neuchâtel et Valangin depuis l'avènement de la maison de Prusse jusqu'en 1806*, Neuchâtel, Wolfrath, 1846, pp. 316-319 (démarches du Conseil d'Etat pour assurer le ravitaillement de la Principauté).

maisons de travail et l'exemple de Berne<sup>20</sup>.

Les concours lancés par la SEP entre 1798 et 1801 susciterent au moins sept mémoires<sup>21</sup>, signe de l'intérêt rencontré, signe de l'actualité de la préoccupation. L'abandon, en mai 1802, de préoccupations directement liées à l'assistance publique et aux réformes de cette dernière n'en est que plus surprenant. Certes, la SEP agit essentiellement en lançant des concours et en publiant des mémoires, et elle n'a pas pour vocation d'agir pratiquement ou d'intervenir, par exemple, auprès du gouvernement; mais, en d'autres circonstances<sup>22</sup>, elle entreprit des démarches pratiques, suivies et dont le but n'était pas de "*rassembler des lumières sur tout ce qui peut intéresser le bien public et [de] réunir les efforts de ceux qui s'en occupent*"<sup>23</sup>. Une autre raison que la nature des activités de la SEP doit expliquer l'abandon dont il s'agit.

La confrontation de la chronologie des activités de la SJ et de la SEP montre, en fait, qu'il s'est opéré, au printemps 1802, un véritable transfert des tâches entre les deux sociétés: les 15, 22, 29 avril, 7 mai, 3, 10 16 juin, 1 et 13 juillet, la SJ commence à s'intéresser aux maisons de travail pour les pauvres, se procure divers écrits sur le sujet, puis décide de lancer son enquête sur les pauvres et l'assistance dans la Principauté; le 6 mai, la SEP couronne le mémoire de Peneveyre et lance un concours sur un sujet dans lequel l'assistance ne tient qu'une place secondaire. Tout se passe, donc, comme si la SEP, société officielle aux activités publiques, composée de membres très en vue du Conseil d'Etat, transmettait le dossier à la SJ, composée des mêmes membres, mais sans statut officiel, sans activités publiques. Il faudrait, pour pouvoir décider définitivement ce point, disposer d'autres sources, en particulier de correspondances privées des membres des deux sociétés.

Le récit qui précède est également significatif, quelques réserves que nous ayons émises, des modalités d'action d'une SEP qui n'entend pas agir elle-même, mais uniquement susciter des travaux, les discuter. La première SEP (1791-1815) n'est pas une société d'utilité publique susceptible de fédérer des initiatives ou de les susciter; elle récompense des travaux, par ses prix, par des témoignages publics. C'est ainsi qu'en mars 1800, elle encourage un comité qui s'occupe de mettre sur pied une distribution de soupes économiques:

*"La Société ayant été informée que quelques personnes étaient occupées à former un établissement, où l'on distribuerait des soupes économiques, connues sous le nom de soupes à la Rumford a arrêté qu'elle donnerait à leur patriotisme charitable un témoignage public de sa reconnaissance."*<sup>24</sup>

---

<sup>20</sup> SJPV, 1 et 13 juillet 1802, p. 34. On lit les comptes publiés de la maison de travail fondée à Berne en 1796.

<sup>21</sup> Concours de 1798: un mémoire (épigraphe: "*Rien de trop*"). Concours de 1800: trois mémoires, dont le premier de Peneveyre. Concours de 1801: au moins trois réponses: le registre de la SEP dit simplement que l'on a reçu "des" mémoires, mais le procès-verbal de la SJ fait mention de deux mémoires envoyés à la SEP et consultés par la SJ au printemps 1802. Le premier (SJPV, 10 juin 1802, p. 31) porte comme épigraphe "*Miseris succurre disco*"; nous l'avons retrouvé à la BPUN: *Esquisse d'un nouveau système de charité; ou Essai sur cette question proposée par la Société d'Emulation patriotique de Neuchâtel: Quel serait le meilleur moyen de soulager l'indigence sans favoriser la paresse et avec le plus d'économie possible pour les établissements charitables?*, Neuchâtel, 1802, 46 p. Ms 2086-16. Quant au second, il porte (SJPV, 16 juin 1802, p. 33) comme épigraphe "*Toisiveté est mère de tout vice*"; nous ne l'avons pas retrouvé. A ces deux mémoires non primés par la SEP, il faut ajouter celui de Peneveyre qui a remporté le premier prix.

<sup>22</sup> Par exemple entre 1802 et 1805, auprès des autorités de la Ville pour la mise sur pied d'une caisse d'épargne pour les domestiques et ouvriers.

<sup>23</sup> Selon les termes de la lettre du 8 mai 1790, déjà citée, de Chambrier d'Oleyres à H.-D. de Chaillet (reproduite in: Petit-pierre, *Un demi-siècle...*, p. 8).

<sup>24</sup> RGSEP, 15 mars 1800, p. 20.

## B. Un non engagement statutaire (1816-1817)

A deux autres reprises, en 1816 et en 1817, l'attitude de la SEP se manifeste: on refuse de s'engager autrement qu'en faisant une "mention honorable" d'établissements en train de se créer.

En janvier 1816, David-Guillaume Huguenin, maire de La Brévine, est à la base de la création d'un fonds dit "fonds de la paix, destiné à fournir des livres à des catéchumènes pauvres et habitant loin du village, ainsi qu'à leur permettre de suivre les six semaines d'instruction religieuse précédant la confirmation en étant logé au village<sup>25</sup>. En février, la proposition est faite à la SEP *"de donner quelque chose pour le fond formé à la Brévine en faveur des plus pauvres catéchumènes de cette paroisse"*, mais elle est rejetée

*"non seulement parce que ce serait détourner ses fonds de leur véritable destination, mais encore parce qu'il y aurait lieu qu'on ne lui fit souvent de pareilles demandes. On se bornera donc à faire une mention honorable de cet établissement."*<sup>26</sup>

Au printemps de la même année, une affaire comparable entraîne la même décision. En 1817 se mettait en place au Locle ce qui allait devenir l'asile/orphelinat des Billodes, sur l'initiative de Marie-Anne Calame<sup>27</sup>. La SEP, de par le recrutement de ses membres, eut connaissance, en avril 1817, d'un mémoire de M.-A. Calame au gouverneur, accompagné d'un rapport du maire Huguenin<sup>28</sup>. A cette occasion, le comité décida de proposer à la société

*"qu'un pareil établissement méritait non seulement une mention très honorable, mais qu'il serait peut-être utile d'accorder comme prix de vertu, une médaille à la personne qui en a la principale direction et qui lui consacre tout son temps."*<sup>29</sup>

Lors de la réunion de la société, en juin, on se borna à une mention "très honorable":

*"(...) la Société a arrêté, qu'elle ne pouvait prendre part à un établissement de cette nature que par une mention publique et très honorable."*<sup>30</sup>

Dans les deux cas, donc, la réaction de la société est la même: ne pas être partie prenante d'un établissement en cours de constitution. En matière de bienfaisance, elle se refuse de façon très nette à s'associer à quelque initiative que ce soit.

Elle se désintéresse, à vrai dire, même totalement de la question: en février 1822, le pasteur Jaques

<sup>25</sup>Voir sur ce fonds: Philippe Godet, "Le fonds de la paix", *MN*, 1890, pp. 53-60; *MB*, 1817, pp. 38-39, 1855, pp. 50-55. *MCE*, 29 janvier 1816, 24 juillet 1820, 31 juillet 1820, 11 septembre 1820. *SJPV*, 15 février 1816, pp. 197-198. Louis Guillaume, *Coup d'oeil sur la vie sociale dans le canton de Neuchâtel*, Neuchâtel, bureau du comité de la société neuchâteloise d'utilité publique, 1881, p. 170. Nous ne savons pas si les archives de ce fonds existent encore; Ph. Godet et Louis Guillaume les ont eues sous les yeux.

<sup>26</sup>*RGSEP*, 18 février 1816, p. 42.

<sup>27</sup>Sur les Billodes, voir: Marguerite Evard, 1775-1834. *Marie-Anne Calame, fondatrice de l'asile des Billodes*, Le Locle, Oderbolz, 1934 (bibliographie pp. 125-125); Fässler, François, *Cent cinquante ans de vie aux Billodes. 1815-1965*, Le Locle, Les Billodes [Le Locle, imprimerie Gasser], 1965. Nous ne savons pas si les archives des Billodes existent encore. Voir aussi l'article très documenté et suggestif d'Arthur Piaget, "Marie-Anne Calame et le Conseil d'Etat", *MN*, 1915, pp. 22-36 et 60-83.

<sup>28</sup>Ces deux documents ne sont mentionnés dans aucune des études sur les Billodes; nous ne les avons pas retrouvés.

<sup>29</sup>*RGSEP*, 23 avril 1817, p. 43.

<sup>30</sup>*RGSEP*, 3 juin 1817, p. 44.

de Gélieu lui envoie un mémoire<sup>31</sup> "sur la convenance et les moyens de mettre dans certains cas des entraves aux mariages des pauvres"; comme ce travail "ne répond à aucune des questions proposées, & qui est encore en circulation", le comité ne s'en occupe pas encore<sup>32</sup>; l'assemblée d'avril n'étant pas assez nombreuse, on décide de s'occuper dans une séance ultérieure du travail du pasteur, ce que l'on ne fit jamais<sup>33</sup>.

### C. Vers un nouvel engagement? Les aliénés, le fonds des régents et l'asile des Bayards (1835)

De 1822 à 1847, la SEP, qui réoriente ses activités vers l'industrie et l'agriculture, puis vers l'histoire et les sciences naturelles, ne se préoccupe qu'à trois reprises de l'assistance publique: en février et mars 1835, et sans que rien n'annonce ni ne fasse suite à ces initiatives, on prend trois initiatives qui les modalités d'exécution contrastent nettement avec celles de la première SEP. Ainsi, on propose au Conseil d'Etat la création d'une nouvelle institution (un hospice d'aliénés), on soutient, ne fût-ce que ponctuellement, financièrement une caisse de retraite pour les instituteurs du canton et un orphelinat aux Bayards.

Les deux dernières démarches<sup>34</sup> sont à mettre en parallèle avec les refus, en 1817, de soutenir le fonds de la paix et les Billodes. Elles s'inscrivent, certes, dans la continuité de l'action d'une SEP qui, depuis quinze ans, encourage par des primes diverses branches de l'économie neuchâteloise (concours de pièces d'horlogerie, concours agricoles), mais elles sont uniques en matière d'assistance publique. Le geste, significatif de ce qu'aurait pu être l'activité de la SEP dans ce domaine, resta sans suite.

Une autre démarche, également en février-mars 1835, doit retenir, au même titre, notre attention: il s'agit de la proposition faite par la SEP au Conseil d'Etat d'établir un hospice d'aliénés. La lettre envoyée à cet effet au gouvernement est intéressante à un double titre: elle révèle tout d'abord que la société avait pensé lancer un concours sur le sujet, mais que, la question semblant entièrement décidée, il ne s'agissait que de construire l'établissement désiré; la lettre, ensuite, nous met en présence d'une SEP qui a changé ses modes d'action, en s'adressant au Conseil d'Etat et en lui faisant une proposition directement applicable:

---

<sup>31</sup> Nous avons retrouvé ce manuscrit à la BPUN: J. de Gélieu, *Mémoire sur les mariages des pauvres présenté à la Société d'Emulation patriotique pour 1822*, 27 pages. BPUN, ms 2086-16. L'auteur: Jacques de Gélieu. 1794-(1864 ou 1865), fils et petit-fils de pasteurs, consacré en 1814, suffragant à Boudry, pasteur de La Côte-aux-Fées de 1818 à 1829, puis de St. Sulpice de 1831 à 1849. Quitte sa paroisse suite à la révolution de 1848. Longtemps, le seul membre neuchâtelois de la Société suisse d'utilité publique (dès 1813; la société est fondée en 1810). Correspondant pendant dix-huit ans de la Société en faveur des enfants incurables de Lausanne; correspondant de la caisse d'épargne pendant dix-huit ans. On lui doit un "Essai sur la composition des livres destinés à l'usage du peuple", *Verhandlungen der schweizerischen Gemeinnützigen Gesellschaft*, 1827, pp. 80-107. L'un des rédacteur du MB à la fin de sa vie. Sources: MB, 1866, pp. 48-50. Jeanneret-Bonhôte, *Biographie neuchâteloise I*, p. 405. Ed. Quartier-La-Tente, *Le canton de Neuchâtel*, 3e série, 1ère livraison, Neuchâtel, Attinger, 1893, p. 275 et 645.

<sup>32</sup> RGSEP, 2 février 1822, p. 50.

<sup>33</sup> RGSEP, 26 avril 1822, p. 55.

<sup>34</sup> RGSEP, 25 février 1835, p. 109. On fait un don de 400 francs au "fonds de retraite des régents du pays" et un don de 100 £ "pour l'établissement fondé dernièrement aux Bayards en faveur des enfants dénués de ressources suffisantes pour leur éducation". RGSEP, 1 juillet 1835, p. 111: remerciements de la Société du fonds des régents et du pasteur des Bayards. Sur ces établissements, voir: I. Pour l'Asile des Bayards. a. MB, 1868, p. 33 (nécrologie du fondateur Jean-François Bersot), 1887, pp. 54-56 (notice sur l'Asile des Bayards), 1891, p. 35 (fonds à disposition). b. Ed. Quartier-La-Tente, *Le canton de Neuchâtel*, 3e série, 1ère livraison, Neuchâtel, Attinger, 1893, pp. 207-210. II. Pour le fonds des régents: F. Perret, "Le fonds scolaire de prévoyance", *Histoire de l'instruction publique dans le canton de Neuchâtel de l'origine à nos jours*, Neuchâtel, Attinger, 1914, pp. 124-150. Voir aussi: MB, 1836, pp. 37-40, 1850, pp. 6-7, 1870, pp. 36-37.

*"La Société d'Emulation patriotique s'étant occupée, dans sa séance du 25e février, de l'état des aliénés dans ce pays, des soins dont ils sont privés et du besoin généralement senti d'un hospice où ils puissent être reçus et traités, avait d'abord jugé cette question assez intéressante pour en faire le sujet d'un mémoire à mettre au concours; mais une courte discussion lui a fait voir que cette question n'a plus besoin d'examen, qu'elle est claire en elle-même et décidée aux yeux de tous les Habitants du Pays, qu'elle est donc purement question financière et rentre ainsi dans le domaine de l'administration publique. La Société a donc reconnu que la marche la plus convenable et la plus sûre était de donner connaissance au Gouvernement de cette proposition, qui paraît être l'expression des vœux de tout le public."*<sup>185</sup>

"(...) elle est donc purement question financière (...)": la demande est sans équivoque; la SEP suggère au Conseil d'Etat purement et simplement de prendre lui-même en charge l'établissement d'un hospice d'aliénés dans le canton. Une telle prise en charge par le gouvernement d'une institution sociale eût été, à vrai dire, une innovation que rien n'annonçait dans les années précédentes. Il est, de fait, surprenant que la SEP, composée pourtant d'hommes très proches du pouvoir, ait fait une telle suggestion.

Le Conseil d'Etat ne répondit à cette proposition que par un arrêt du 25 mai 1840<sup>36</sup>: des tableaux dressés en 1837, suite à la requête de la SEP, constatent l'existence de cent-vingt-quatre aliénés, dont peu sont "dangereux ou (...) incommodes" ou ne reçoivent pas de soins convenables. En conséquence, le Conseil d'Etat prit la décision suivante:

*"Dans ces circonstances, le Conseil d'Etat n'a pas jugé que l'intérêt des familles et de la société réclame à l'égard de cette classe d'hommes une mesure générale, à laquelle l'état des finances de la Principauté ne permettrait pas d'ailleurs de pourvoir présentement, et il croit en conséquence devoir pour le moment borner son intervention aux cas particuliers où elle peut paraître nécessaire."*<sup>187</sup>

Il n'entre pas dans les intentions de ce chapitre d'apprécier les motivations du refus du Conseil d'Etat et de le replacer dans le cadre plus général de l'attention portée par le gouvernement à la situation des aliénés après 1830<sup>38</sup>. Relevons seulement combien l'argument financier est prégnant: lorsque, dès 1844, le fondateur de la clinique privée de Préfargier entreprend les démarches qui aboutiront à la fondation en question, le Conseil d'Etat lui apporte son soutien, en le recommandant auprès de gouvernements étrangers ou en faisant établir une nouvelle statistique des aliénés<sup>39</sup>. Le véritable motif

<sup>35</sup> RGSEP, 6 mars 1835, p. 110. Voir aussi: *Ibid.*, 21 février 1835, p. 108 et 25 février 1835, p. 109.

<sup>36</sup> La requête de la société est enregistrée dans les MCE le 29 juin 1835; suite à cela, on fait dresser, dans chaque juridiction, des tableaux des aliénés (MCE 29 juin 1835, 15 juillet 1835, 15 mai 1836, 9 janvier 1837, 27 décembre 1837 on demande à Genève si les aliénés neuchâtelois pourraient être reçus dans l'hospice en cours de fondation dans cette ville; 17 janvier 1838, 5 mars 1838, 25 mai 1840).

<sup>37</sup> Arrêt du Conseil d'Etat en date du 25 mai 1840, cité in: Petitpierre, *Un demi-siècle...*, p. 377. Cet arrêt est mentionné, mais non reproduit in: RGSEP, 1 juillet 1840, p. 123.

<sup>38</sup> Efforts pour les placer dans des hospices de cantons voisins (Genève, Vaud) ou français (Bas-Rhin, Jura); "Règlement concernant le placement des aliénés dans les établissements destinés à leur traitement" de 1843, RPO III, p. 328-331 (le règlement est du 20 septembre 1843; voir: MCE, 30 mai 1842, 11 juin 1842, 27 juin 1843, 20 septembre 1843). Le travail le plus récent sur la question est celui de Pierre Blaser, *La clinique de Préfargier. Les débuts de la psychiatrie dans le canton de Neuchâtel (1849-1879)*, mémoire de licence, université de Neuchâtel, institut d'histoire, 1989. La période antérieure à la création de la clinique de Préfargier est traitée par l'auteur de façon trop sommaire et basée exclusivement sur des sources de seconde main.

<sup>39</sup> MCE, 1 avril 1844, 13 mai 1844, 3 juillet 1844, 17 juillet 1844, 9 octobre 1844, 11 décembre 1844, 27 octobre 1845, 3 décembre 1845.

### Le secteur para-gouvernemental

---

du refus du Conseil d'Etat nous semble bien outrepasser le cas particulier du traitement de l'aliénation mentale: il tient à la nature d'un gouvernement ne disposant pas des ressources pour prendre à sa charge des établissements médico-sociaux.

Ces trois démarches de février-mars 1837 restèrent sans suite. L'on peut donc parler d'une véritable démission caritative de la SEP dès les années 1816-1819. Nous reviendrons dans notre conclusion générale sur ce point, qui nous semble très important.

### III. LA CREATION DE LA CAISSE D'EPARGNE (1801-1812)

La SEP (1801-1805), puis surtout la SJ (1811-1812), sont à l'origine de la création, en 1812, d'une caisse d'épargne pour la principauté de Neuchâtel, à l'instar de ce qui se faisait alors dans nombre d'autres cantons suisses<sup>1</sup>. Créée, initialement au moins, dans un but essentiellement philanthropique, cette institution est, avec l'hôpital Pourtalès en 1809 et, dans une moindre mesure, la caisse d'assurance contre les incendies en 1810, la seule création durable en matière d'utilité publique d'envergure cantonale jusqu'en 1848<sup>2</sup>. Nous nous proposons, dans ce chapitre, d'examiner, en commençant par établir une chronologie aussi exacte que les sources utilisées le permettent<sup>3</sup>, comment l'initiative du secteur para-public s'est, en l'occurrence, articulée avec ce que l'on attendait du gouvernement ou de la ville lors des années 1799 (ou 1801) à 1812. Nous laissons de côté l'histoire, d'ailleurs encore à écrire, ultérieure de la caisse, ainsi que les questions financières et d'organisation. Quant aux motivations des créateurs de la caisse, nous ne les mentionnerons que rapidement.

#### A. Les tentatives de la SEP (1801-1805): l'inertie des autorités de la ville et du Conseil d'Etat

Le but avoué des créateurs de la caisse d'épargne est de permettre aux domestiques et aux ouvriers de placer de façon sûre de très petites sommes et de contribuer, ainsi, à moraliser ces classes de la population en leur inculquant le sens de l'économie; l'on espérait aussi, par là, résoudre partiellement le problème de l'assistance publique<sup>4</sup>.

<sup>1</sup>Selon Godet, *La caisse d'épargne de Neuchâtel 1812-1912* Neuchâtel, Attinger, 1912, pp. 10-11, des caisses d'épargne ont été créées à Berne (1787), Zurich (1805), Bâle (1810), St. Gall (1811), Argovie (1812), Schwytz (1812), Vevey (1814), Genève (1816), Lucerne (1818), Schaffhausen (1817) et Lausanne (1817).

<sup>2</sup>Créée en 1812, la Caisse d'Epargne traversa sans encombre tout le 19e siècle, mais ne survécut pas à la crise financière consécutive à la première guerre mondiale (elle disparaît en 1920). L'histoire de cette institution reste, en fait, encore à écrire (les archives de la caisse sont aux AEN; voir aussi les papiers Philippe Godet à la BPUN). Littérature: Courvoisier, *Le maréchal Berthier...*, pp. 278-279, reprend aveuglément Petitpierre et Godet. L'étude la plus complète dont nous disposons reste celle de Philippe Godet, *La caisse d'épargne ...*, (voir en particulier, pour l'histoire des origines de la caisse: pp. 10-38). Cet ouvrage, écrit sur le ton de la conversation, plagie, pour les années de création (1799-1812): Petitpierre, *Un demi-siècle...*, pp. 39-113. Voir aussi: MB, 1814, pp. 41-42, 1815, p. 38, 1819, pp. 4-5, 1820, pp. 5-6, 1821, pp. 36-37, 1822, p. 38, 1823, pp. 5-6, 1824, p. 6, 1825, p. 6, 1828, pp. 4-5, 1833, pp. 4-6, 1844, pp. 49-51, 1863, pp. 48-49, 1922, pp. 53-54. Pour donner une idée de l'importance prise par cette caisse dans le canton, mentionnons simplement qu'au 31 décembre 1860, elle compte 11055 déposants, dont 10643 domiciliés dans le canton, pour une population cantonale de 87 847 habitants. Si, à la fin de 1812, elle ne comptait que 148 déposants, elle en comptait déjà 1115 en 1824, 3084 en 1834, 6332 en 1844, 9943 en 1854, 13683 en 1864. Le montant des dépôts dépasse les 100000 francs en 1816, le million en 1831, les dix millions en 1863 (Petitpierre, *Un demi-siècle*, pp. 93-95 et 100).

<sup>3</sup>Nous basons ce chapitre uniquement sur les archives de la SEP et de la SJ, ainsi que, avec prudence, sur Petitpierre. Une étude portant tout entière sur la caisse d'épargne devrait aussi prendre en considération les archives mentionnées à la note précédente, ainsi que les *Archives de la Ville de Neuchâtel* (pour les tractations avec la ville entre 1802 et 1805).

<sup>4</sup>De nombreuses mentions affirment cette volonté. Voici, à titre d'exemple, un extrait du mémoire de la SJ au Conseil d'Etat du 24 octobre 1812: "(...) n'y-a-t-il pas lieu de s'étonner que presque tous nos ouvriers, et même nos artisans, se trouvent obligés de recourir à l'assistance publique dès qu'ils éprouvent quelque chômage? - Nous n'ignorons pas qu'ici, comme ailleurs, l'ivrognerie, la débauche, le défaut d'ordre et d'économie, et surtout le luxe, absorbent ce qu'une sage prévoyance devrait faire mettre en réserve pour les temps fâcheux. - Mais ces vices mêmes seraient-ils absolument sans remède, et ne serait-ce point porter un jugement trop rigoureux que de les attribuer toujours à la corruption du cœur? N'auraient-ils point dans bien des cas une autre cause, qui, pour être presque inaperçue, n'en est pas moins très active? Nous parlons de l'extrême difficulté qu'éprouvent les gens de cette classe à faire valoir leurs épargnes. (...)

Frappés de ces inconvénients, nous nous sommes occupés des moyens de rappeler à des habitudes d'ordre et d'économie cette classe nombreuse de la société, et nous sommes convaincus qu'un des plus efficaces serait l'établissement d'une Caisse d'Epargne qui procurerait à tout ouvrier, laborieux et économe, la facilité de placer ses épargnes, quelque chétives qu'elles fussent, avec tout la sûreté que la prévoyance humaine peut procurer (...)." Reproduit in: Godet, *La caisse d'épargne...*, pp. 339-



Godet, reprenant Petitpierre, affirme que la première idée de création d'une caisse d'épargne remonte à 1799; de fait, c'est en avril 1801 seulement que l'idée est mentionnée dans nos sources: lors de la séance de la SEP du 7 avril 1801, on charge deux membres de la société de travailler au projet, présenté par l'un d'eux, *"d'une caisse où les domestiques et ouvriers pussent placer sûrement le fruit de leurs travaux et de leurs peines"*<sup>5</sup>.

Les deux commissaires ainsi désignés rédigèrent un mémoire<sup>6</sup>. Le projet butait sur le problème de la garantie des dépôts; trois solutions étaient proposées: prise en charge par la ville de Neuchâtel, solliciter la générosité du Roi, créer des actions-cautionnements acquis par des particuliers bienveillants. Selon Godet/Petitpierre, ce projet fut soumis au gouverneur de Bévillie, qui se serait déclaré disposé à faire accorder par les caisses du Roi un prêt de 500 £, à condition que l'on s'assurât préalablement le concours de la ville de Neuchâtel. On demanda en conséquence à cette dernière de souscrire la moitié des fonds de garantie; mais le 17 août 1801, le Conseil de Ville refusait son concours.

Le 6 mai 1802, de Marval et Vaucher rendent compte des démarches entreprises: la ville de Neuchâtel, invitée à concourir à la création de cet établissement avec le gouvernement, a refusé; la SEP décide de revenir encore une fois à la charge auprès de la ville avant d'abandonner le projet<sup>7</sup>. Parallèlement, en décembre 1802, l'on s'adresse au gouvernement, en lui demandant soit de souscrire à un certain nombre d'actions, soit de verser une somme fixe pendant les dix premières années (couverture des frais, garantie des actions).

Les deux démarches échouèrent: le 2 juillet 1803, le maire de Neuchâtel de Pierre et le procureur-général de Rougemont sont chargés d'intervenir encore une fois auprès du Conseil de ville<sup>8</sup>. Mais le lendemain, le procureur-général annonçait que les démarches auprès du Conseil de Ville et auprès du gouvernement sont restées vaines; en conséquence, on décide que l'on reprendrait la question en janvier 1804 *"et qu'on y délibérerait sur la convenance de proposer cette question pour sujet d'un prix"*<sup>9</sup>.

En février 1805, enfin, le Conseil d'Etat se prononça négativement sur un mémoire que la SEP lui avait adressé, n'estimant pas *"que l'établissement projeté puisse avoir lieu, ni que pour le moment actuel il puisse être proposé à Sa Majesté"*<sup>10</sup>. C'est cette réponse négative qui doit expliquer que le 22 février 1805, la SEP abandonne définitivement l'idée:

*"L'établissement d'une caisse d'assurance pour les domestiques et les ouvriers, ayant offert des difficultés auxquelles on ne s'était pas attendu, il a été décidé qu'on*

342.

<sup>5</sup> RGSEP, 7 avril 1801, p. 22.

<sup>6</sup> Ce travail n'est pas signalé dans RGSEP. Il doit s'agir d'une pièce mentionnée par Godet (p. 12): De Marval et Vaucher, *Quelques idées pour l'établissement d'une Banque en faveur des domestiques*, daté du 13 avril 1801 et déposé, selon notre source, à la BPUN (n.v.). Nous reprenons à Godet et Petitpierre les éléments du récit entre le 7 avril 1801 et le 6 mai 1802.

<sup>7</sup> RGSEP, 6 mai 1802, p. 23.

<sup>8</sup> RGSEP, 2 juillet 1803, p. 25. On termine en précisant que *"dans le cas où l'on n'en pourrait rien obtenir d'ici à notre prochaine assemblée, on s'occupera des moyens de l'établir d'une autre manière"*.

<sup>9</sup> RGSEP, 3 juillet 1804, p. 26. Selon Godet, *La caisse d'épargne...*, p. 15, la décision négative du Conseil de ville date du 1 août 1803. La clause finale est révélatrice de l'attitude de la ville: *"(...) Il a été dit que si la chose se met en train par voie de souscriptions, le Conseil se réserve de décider l'intérêt qu'il pourra y prendre, lorsqu'il verra le parti que le gouvernement de son côté prendra à cet égard."*

<sup>10</sup> Selon Godet, *La caisse d'épargne...*, p. 15. La décision du Conseil d'Etat date du 11 février 1805 (MCE, sous date). Il est clair que les faits ne sont pas tous établis et que le RGSEP est parfois bien lacunaire: la décision de décembre 1802, mentionnée par Godet et Petitpierre, d'intervenir auprès du Conseil d'Etat, n'y est pas relevée. Mais le 3 juillet 1802, on relève que les démarches auprès du gouvernement n'ont pas eu de succès; pourtant, le Conseil d'Etat prend une décision, négative, en février 1805, sans que le registre mentionne une nouvelle démarche entre juillet 1803 et février 1805.

*abandonnerait ce projet et qu'on ne proposerait point de question là dessus.*<sup>11</sup>

Cette première phase de notre récit, même si un certain nombre de faits restent à établir, montre clairement que la SEP conçoit une entreprise dans laquelle les risques financiers sont assumés par les pouvoirs publics (le Roi/le Conseil d'Etat; la ville)<sup>12</sup>. Ces derniers ne sont pas prêts à entrer en matière: la ville, tout au plus, souscrirait quelques actions, mais ne prendrait jamais de responsabilité financière importante; le Conseil d'Etat, vraisemblablement, n'a simplement pas les moyens financiers de participer durablement à l'établissement proposé. Mais en même temps, la SEP, société constituée et reconnue, n'entend pas non plus prendre elle-même de risques; dès que le soutien attendu fait définitivement défaut, on revient à la formule du lancement d'un concours lancé sur la question, puis on abandonne le projet. Pour que ce dernier aboutisse, il faudra, donc, tout d'abord que ses initiateurs le prennent totalement en charge et, ensuite, qu'ils ne comptent en rien sur le soutien de l'Etat. L'initiative privée seule pouvait alors être à l'origine d'un tel établissement.

## **B. La création de la caisse d'épargne par la SJ (1811-1812): une initiative purement privée**

En mars 1811, l'idée de créer une caisse d'épargne pour les domestiques est reprise par la SJ, sur la proposition d'Alphonse de Sandoz-Rollin; on fait lecture d'un mémoire proposant *"de suppléer à l'absence de subventions officielles par un système de souscriptions volontaires"*<sup>13</sup>. En avril, on fait lecture des papiers de la SEP sur cette question, et l'un des membres de la SJ (Osterwald) propose des idées tendant à simplifier le système proposé par de Meuron-Tribolet, à qui on les communiquera en lui demandant son avis<sup>14</sup>.

Le 13 février 1812, on reprend ce sujet en considération: un nouveau plan est présenté par Frédéric de Chambrier; l'on décide de s'occuper à nouveau de cette question *"d'une manière suivie"* et de reprendre les différents projets proposés jusqu'ici<sup>15</sup>.

C'est le 27 février 1812 que le projet prend véritablement forme: Osterwald et le futur premier directeur de la caisse d'épargne, Paul-Louis-Auguste Coulon, présentent un projet, proposant, entre autres, comme garantie financière, d'établir une association d'une vingtaine de personnes qui s'engageraient à couvrir d'éventuelles pertes pour une somme de chacune de 400 à 500 £. Toutes les fonctions seraient exercées gratuitement, et la caisse serait destinée à recevoir les épargnes des domestiques, des manoeuvres et des ouvriers<sup>16</sup>.

Ce projet fut pris en considération le mois suivant; une commission fut nommée et chargée de *"faire*

---

<sup>11</sup>RGSEP, 22 février 1805. p. 27.

<sup>12</sup>Peut-être est-on trop prisonnier du modèle bernois: le gouvernement avait avancé à la caisse d'épargne créée en 1787 une somme de 60 000 francs, se réservant la nomination des administrateurs de la caisse. Fait mentionné par Godet, *La caisse d'épargne...*, p. 10.

<sup>13</sup>Petitpierre, *Un demi-siècle...*, p. 46. Nous n'avons pas eu sous les yeux ce mémoire; selon Godet/Petitpierre, l'auteur en est Jean-Jaques de Meuron-Tribolet. SJPV, 21 mars 1811, pp. 163-164 (proposition Sandoz-Rollin) et 28 mars 1811, p. 164 (lecture du mémoire de Meuron-Tribolet).

<sup>14</sup>SJPV, 11 avril 1811, p. 165 et 25 avril 1811, p. 166.

<sup>15</sup>SJPV, 13 février 1812, p. 169 et 20 février 1812, p. 170.

<sup>16</sup>SJPV, 27 février 1812, p. 171. Le projet lui-même est inséré dans le procès-verbal entre les pages 170 et 171; le titre en est le suivant: *"Projet présenté par P.L.A. Coulon à la Société du Jeudi, pour la fondation d'une Caisse d'Epargne. (séance du 27 février 1812)." Le texte est reproduit in Petitpierre, Un demi-siècle..., pp. 49-51.*

à ce sujet un travail, en prenant pour base le plan présenté par Mr. Coulon (...) <sup>17</sup>. Les discussions durèrent encore jusqu'au mois de mai. On fut tenté d'imiter l'exemple de la caisse d'épargne de Zurich, "accessible à toutes les classes d'habitants", système que l'on jugea un temps "préférable à celui que l'on avait d'abord en vue, puisqu'il serait d'une utilité plus générale" <sup>18</sup>; le 2 avril, la commission nommée le 19 mars rendait son rapport, favorable au système zurichois, proposant en même temps un projet de règlement <sup>19</sup>; le 19 avril, ce projet est discuté, mais l'on bute cette fois sur la garantie à donner à l'établissement, ce qui fit reporter toute décision <sup>20</sup>. On demanda leur avis à deux personnes extérieures à la société <sup>21</sup>. Le 7 mai, de Chambrier propose une solution de compromis (engagement personnels et dons ou legs comme garantie à l'établissement), mais la question de la garantie resta en suspens <sup>22</sup>.

Le 14 mai enfin, trois principes sont adoptés définitivement; le principe proposé par Coulon en février (garantie personnelle des gérants) est, en fait, accepté:

*"1°. que les personnes qui se chargeront de la gestion, devront non seulement le faire gratuitement, mais encore se porter garantes en faveur de l'établissement, soit pour la vie, soit à terme, d'une somme suffisante pour répondre de leur fidélité et leur assurer la confiance de tous les intéressés.*

*2°. Que l'on recevra tous les dons ou legs qui pourront être faits à l'établissement, pour en former un fonds d'amortissement qui présente une plus grande sûreté & serve à couvrir les pertes qu'il faut toujours prévoir lors même que l'on prend toutes les précautions convenables pour les prévenir.*

*3°. Que les pertes, si l'on en éprouve, seront d'abord réparées par ce fonds d'amortissement & par les sommes qu'auront garanties les gérants, avant que l'on puisse toucher aux capitaux confiés, lesquels ne devront être entamés qu'autant que ces deux fonds n'y suffiront pas.*" <sup>23</sup>

L'on a donc mis de côté le modèle bernois de subvention par l'Etat de la caisse, sous forme de garantie, ainsi que le modèle zurichois, qui ne prévoyait aucune garantie que des assurances de bonne gestion des fonds confiés.

Dès lors, la SJ en tant que telle n'intervient plus; selon Petitpierre, les futurs gérants de la caisse élaborèrent durant l'été le règlement général de l'établissement, puis, en octobre 1812, présentèrent le projet au gouvernement, en lui demandant de sanctionner leur règlement. Le 2 novembre de la même année, le Conseil, en réponse, "annonce qu'il accordera sa protection la plus spéciale à l'établissement [en question]" <sup>24</sup>. Après mai 1812, l'établissement était de fait né; la SJ ne s'en occupa

---

<sup>17</sup> SJPV, 5 mars 1812, p. 171 et 19 mars 1812, p. 173 (nomination du comité, composé de Coulon, Sandoz-Rollin et Frédéric de Chambrier).

<sup>18</sup> SJPV, 26 mars 1812, p. 174.

<sup>19</sup> SJPV, 2 avril 1812, pp. 174-175.

<sup>20</sup> SJPV, 19 avril 1812, p. 175.

<sup>21</sup> SJPV, 23 avril 1812, p. 176 et 7 mai, p. 176.

<sup>22</sup> SJPV, 7 mai 1812, p. 176.

<sup>23</sup> SJPV, 14 mai 1812, p. 177.

<sup>24</sup> Le texte de la requête du 24 octobre est reproduit par Petitpierre, *Un demi-siècle...*, pp. 58-63 et par Godet, *La caisse d'épargne...*, pp. 339-342. L'arrêt du Conseil d'Etat du 2 novembre 1812 est reproduit par Petitpierre, p. 56.

presque plus, si ce n'est, en janvier 1813, pour prendre connaissance du début officiel des opérations et en février 1813, pour remarquer avec satisfaction que l'état des dépôts déjà faits, communiqué par le caissier, membre de la SJ, "s'élève déjà plus haut qu'on n'aurait osé l'espérer ce qui prouve que l'établissement prend faveur dès son origine, & semble être le présage de sa pleine réussite pour l'avenir".<sup>25</sup>

L'histoire, donc, de la création de la caisse d'épargne démontre que cet établissement n'a pu être mis sur pied que parce que ses promoteurs se sont passés de toute participation de l'Etat. C'est également l'image qu'ils cherchent à donner d'eux-mêmes au public: le *Messenger boiteux*, pour lequel la SJ fonctionne comme comité de rédaction, informe régulièrement ses lecteurs, jusqu'au début des années 1840, de la marche de la caisse d'épargne<sup>26</sup>. Le numéro pour 1814, paru à l'automne 1813, présente le nouvel établissement dans ces termes:

*"Fondation d'une caisse d'épargne. Un nouvel établissement d'une autre nature que les institutions de charité proprement dites, mais qui pourtant s'y rattache bien à quelques égards, puisqu'il tend à fournir des moyens d'économie aux classes de la société qui sont le plus sujettes à tomber à leur charge, est la Caisse d'épargne, que viennent de fonder, avec l'approbation du gouvernement, et l'encourageante promesse d'une protection spéciale de sa part, quelques particuliers animés du désir d'être utiles, et sans autre intérêt que celui du bien public, en faveur des artisans, domestiques et journaliers de cette principauté."*<sup>27</sup>

L'image que l'on entend donner est donc sans équivoque: la caisse d'épargne a été fondée par "quelques particuliers" motivés uniquement par un désir d'utilité publique, de philanthropie; le gouvernement n'a fait que donner son approbation et accorder "une protection spéciale" sans portée

<sup>25</sup> SJPV, 14 janvier 1813, p. 178 et 4 février 1813, pp. 181-182.

<sup>26</sup> Articles de promotion de la caisse d'épargne: MB, 1814, pp. 41-42; 1815, p. 38; 1819, pp. 4-5; 1820, pp. 5-6; 1821, pp. 36-37; 1822, p. 38; 1823, pp. 5-6; 1824, p. 6; 1825, p. 6; 1828, pp. 4-5; 1833, pp. 4-6; 1844, pp. 49-51; 1863, pp. 48-49; 1922, pp. 53-54. Article donnant seulement des extraits du rapport annuel de la caisse d'épargne (comptes): MB, 1817, pp. 4-5; 1818, pp. 4-5; 1826, p. 6; 1827, pp. 4-5; 1829, p. 5; 1830, pp. 5-6; 1831, p. 37; 1834, pp. 4-5; 1835, pp. 4-5; 1836, pp. 4-5; 1837, pp. 4-5; 1838, pp. 4-5; 1839, pp. 4-5; 1841, p. 6.

<sup>27</sup> Suit alors la composition de la direction, garantie personnelle souscrite par chacun des membres, explication du système des correspondants bénévoles dans les communes, sur montants des dépôts que l'on reçoit et sur les intérêts servis; les postes ont accordé la gratuité de port. Puis un développement sur l'utilité de l'établissement, que nous reproduisons ici comme étant représentatif des nombreuses mentions que nous avons trouvées à ce sujet: "Quel avantage n'est-ce pas, en effet, pour les domestiques, les artisans, les journaliers, pour tous ceux qui ne réussissent à amasser quelque chose que péniblement, à la longue, et pour ainsi dire sol après sol, de pouvoir placer solidement leur petites épargnes à mesure qu'ils les font? de les mettre en sûreté contre le danger des mauvaises confiances, la tentation des dépenses peu nécessaires, ou la perte du chômage? de les voir se réunir et s'accroître d'année en année par l'accumulation des intérêts? d'avoir ainsi toujours en réserve quelque chose pour les temps fâcheux et des ressources toutes prêtes pour les cas imprévus? Ce ne sont pas, en général, les grosses sommes que l'on a peine à conserver. Elles ont assez d'importance, elles se recommandent assez d'elles-mêmes pour que l'on en prenne naturellement soin; on trouve aisément à les placer, on les fait valoir et elles profitent. Mais ces petites sommes à peine perceptibles, qui ne se composent que d'un petit nombre des moindres pièces de monnaie, qui fournissent à peine les éléments du plus mince calcul, échappent, se dissipent, se perdent bien vite si l'on n'en surveille attentivement l'emploi, comme dans la distribution du temps, ce ne sont pas les journées, les grandes masses qu'il est difficile de soumettre à un ordre réglé, mais ces courts moments de loisir, ces instants fugitifs, ces parcelles de la durée, qui passent et fuient sans qu'on s'en aperçoive, si l'on n'est pas sévère à s'en demander compte.

Il nous semble que la caisse d'épargne, en fournissant aux gens de la classe peu aisée la facilité de placer sûrement ce qu'ils peuvent mettre de côté, comme l'on dit vulgairement, doit inspirer à beaucoup d'entr'eux le désir de tirer un fruit permanent de leur travail, leur faire apporter quelque esprit de suite dans leurs petites affaires, et contracter, par conséquent, des habitudes d'ordre et d'économie qui influent sur toute leur conduite et les feront arriver peut être à un état de bien être et d'aisance qu'ils ne connaîtront certainement jamais sans elles. Tel est le but que se sont proposés les auteurs de cet établissement, et ce but sera atteint si le public y prend confiance, et veut y concourir avec eux." MB, 1814. pp. 41-42.

## Le secteur para-gouvernemental

pratique aucune.

La caisse d'épargne a donc été constituée à l'envers des principes admis entre 1801-1805: sans aucune participation ni subvention officielle, si ce n'est "[la] protection la plus spéciale" du Conseil d'Etat, ce qui ne l'engageait à rien; mais avec un engagement personnel des gérants<sup>28</sup>. La SJ est entièrement à l'origine de cette création, dans laquelle aucune autorité n'a pris part; ses membres jouèrent dans la direction et la gestion de la caisse un rôle essentiel: Henri de Sandoz-Rollin fut président de la direction générale de 1812 à 1849, président honoraire de 1849 à 1862; P.L.A.Coulon, chargé de la tenue des livres de 1812 à 1840 et directeur du comité de 1841 à 1849, président de la direction générale de 1849 à 1855.

Le gouvernement n'intervient donc pas du tout; en ces années 1800-1815, l'initiative privée serait-elle seule porteuse de nouvelles réalisations?

---

<sup>28</sup> Selon le règlement soumis au Conseil d'Etat, les gérants s'engagent pour une somme de 200 £ tournois pour une durée de six ans; en cas de perte, ce fonds d'amortissement devait être épuisé avant de toucher aux dépôts. Articles 9 et 10 du règlement du 24 octobre 1812, reproduit in Petitpierre, *Un demi-siècle...*, pp. 63-68.

#### IV. LA CREATION DE LA CHAMBRE D'ASSURANCE CONTRE LES INCENDIES (1797-1810)

Le 5 mars 1810, le Conseil d'Etat adoptait un règlement pour l'assurance des bâtiments incendiés, interdisait les quêtes pour cause d'incendies et créait ainsi la chambre d'assurance contre les incendies (CAI)<sup>1</sup>. C'était (presque) l'acte final d'une histoire de plus de dix ans, divisée en trois phases bien distinctes (1796-1798; 1804; 1809-1810), lors desquelles la SJ et la SEP ont joué, mais chacune de façon fort différente, un rôle essentiel.

L'intérêt que peut susciter l'étude de la création de la CAI relève de trois ordres de considérations. Tout d'abord, créée sur des bases mutuelles, elle est, dit Petitpierre en 1871, "*la plus grande de nos Sociétés mutuelles*"<sup>2</sup>, la plus ancienne de celles qui ont été créées au 19<sup>e</sup> siècle.

Deuxièmement, elle représente un pas important dans la mise en place d'un système de prévoyance: on passe d'une situation où le seul recours face à l'accident imprévu qu'est l'incendie est la charité publique, sous la forme de quêtes, autorisées au cas par cas par le Conseil d'Etat ou la Ville de Neuchâtel, à une situation où les quêtes pour cause d'incendie sont interdites et où l'incendié, en payant une prime annuelle proportionnelle à la valeur assurée de son immeuble, est certain d'être dédommagé en cas d'événement imprévu. Le sentiment de sécurité des personnes concernées change ainsi totalement de nature.

Mais l'histoire de la création de la CAI, et c'est sous cet aspect-ci que nous l'examinerons, est révélatrice aussi de ce qu'étaient la SJ et la SEP, de leur statut par rapport au Conseil d'Etat. L'articulation de leurs initiatives avec l'action gouvernementale représente, après le cas de l'enquête sur les pauvres et de la caisse d'épargne, un troisième cas de figure, caractérisé cette fois par une prégnance plus forte d'un pouvoir que l'on verra non seulement approuver et protéger les initiatives des deux sociétés, mais encore les relayer et les prendre sous son contrôle direct<sup>3</sup>.

##### A. Le concours de la SEP (1796-1798): "pour répondre aux désirs de Notre Gracieux Souverain".

###### 1. La SEP comme commission du Conseil d'Etat: correction du récit de Petitpierre

Selon Petitpierre<sup>4</sup>, c'est parce que "*l'opinion [publique] commenc[ait] à se prononcer en faveur d'un établissement d'assurance contre les incendies*" en 1797 que le Conseil d'Etat "invit[a]" la SEP à s'occuper de ce sujet, ce qui conduisit cette dernière à proposer cette question comme sujet de son

<sup>1</sup>I. Sources: RGSEP; SJPV; tables des MCE. Le MB donne régulièrement des informations sur la marche de l'établissement à ses lecteurs; voir en particulier 1811, pp. 45-46, 1812, p. 40, 1821, pp. 40-41, 1824, pp. 44-45, 1826, pp. 4-6. II. Littérature: Petitpierre, *Un demi-siècle...*, pp. 114-150; Jean Courvoisier, *L'établissement cantonal d'assurance immobilière (chambre d'assurance), 1810-1960*, Neuchâtel, Etablissement cantonal d'assurance immobilière, 1960 (n.v.); L. Evard, E. Lambelet, E. Colomb et al., *La Chambre d'assurance de la République et canton de Neuchâtel en Suisse, 1810-1910*, Neuchâtel, Seiler, 1910 (reproduit, sans référence aux fonds d'archives, quelques-uns des documents essentiels); Courvoisier, *Le maréchal Berthier...*, pp. 276-278. Nous ne savons pas où sont déposées les archives de cet établissement.

<sup>2</sup>Petitpierre, *Un demi-siècle...*, p. 119.

<sup>3</sup>La question est examinée du point de vue de la SEP et de la SJ; un certain nombre de documents seraient encore à consulter (MCE, Archives de la famille Rougemont; rescrits du Roi et correspondance du Prince Berthier). Il faudrait aussi comparer les systèmes bernois et zurichoïses au système mis en place en 1810: la SJ dit s'être inspirée de l'exemple de ces deux cantons, en particulier de celui de Berne.

<sup>4</sup>Nous n'avons pas trouvé beaucoup d'informations sur Alphonse Petitpierre, en particulier sur ses positions politiques après la Révolution, qui expliqueraient son attitude; c'est vraisemblablement au MB libéral d'avant 1875 qu'il a collaboré. Né à Serrières en 1812, mort en 1888, consacré au ministère en 1837, pasteur à Mulhouse, puis suffragant à Saint-Aubin, épouse la fille du pasteur de la paroisse, nommé pasteur à Saint-Aubin en 1844, démissionnaire en 1858, puis suffragant à Neuchâtel; directeur des écoles municipales de la ville de 1865 à 1877. A collaboré au MB. Sources: MB, 1890, pp. 44-45 (nécrologie). Ed. Quartier-La-Tente, *Le canton de Neuchâtel*, 2<sup>e</sup> série, Neuchâtel, Attinger, 1912, p. 919 et 1<sup>ère</sup> série, 2<sup>e</sup> volume, Neuchâtel, Attinger, 1898, pp. 236-237.

concours annuel au printemps 1797; aucun mémoire ne fut envoyé, et seul le travail de l'un des membres fut communiqué au gouverneur *"comme une marque de sa déférence et de son zèle pour le bien public"*<sup>5</sup>.

Cet exposé des faits et les expressions utilisées sont révélateurs des intentions d'un auteur soucieux de défendre la SEP des accusations qui furent portées contre elle dès après la révolution de 1848. Le moyen qu'il utilise fréquemment<sup>6</sup> est de ne pas mentionner les documents attestant les liens entre la société et le Conseil d'Etat. Dans le cas examiné ici, le procédé est flagrant.

Certes, le 12 avril 1797, la SEP propose comme sujet de concours, doté d'un prix de vingt ducats, la faisabilité du projet d'établissement d'une chambre d'assurance contre les incendies dans la Principauté. Mais c'est parce que le gouvernement avait renvoyé cette question, suite à un rescrit du Roi, *"à l'examen de la société"*:

*"On a pris en objet le Rescrit de Sa Majesté touchant l'établissement d'une Chambre d'assurance pour les incendies, qui avait été renvoyé par le Conseil d'Etat à l'examen de la société, et il a été décidé, que pour répondre aux désirs de Notre Gracieux Souverain, toujours occupé du bien de ses peuples, la Société proposerait un prix sur cette question, dont le Comité devra incessamment s'occuper."*

*Sur le rapport du dit Comité, la Société a jugé ne pouvoir mieux répondre aux intentions bienfaisantes de Sa Majesté et à l'attente du Gouvernement, qu'en proposant pour sujet d'un prix, qui sera une médaille d'or, du poids de 20 ducats, les questions suivantes. (...)"*<sup>7</sup>.

La SEP agit, donc, comme une société à qui le Conseil d'Etat renvoie une question comme il pourrait la renvoyer à une commission de quelques Conseillers.

Le seul travail qui fut livré est un mémoire du professeur de Meuron; la décision de la société est alors significative de ce que nous venons de dire:

*"(...) il a été arrêté que son mémoire serait remis à Son Excellence notre Gouverneur, comme une marque de la soumission de notre Société aux ordres de la Cour et de son zèle pour tout ce qui peut contribuer au bonheur public"*<sup>8</sup>.

La SEP ne prend donc, en l'occurrence, aucune initiative; elle ne fait qu'obéir aux ordres du Conseil d'Etat; une fois son travail transmis au gouverneur, elle ne s'occupe plus de la question pendant plus de dix ans. Quant au Conseil d'Etat, ses registres ne font pas mention de la réception de ce travail<sup>9</sup>. L'ordre du Roi, dont le Conseil d'Etat s'est déchargé sur la SEP, n'a abouti à aucune réalisation.

---

<sup>5</sup>Petitpierre, *Un demi-siècle...*, pp. 114-116.

<sup>6</sup>Voir par exemple pp. 17-20, le récit fait par Petitpierre des démêlés entre la SEP et le Conseil d'Etat en 1849-1850, à comparer avec BGC 5, 1 décembre 1849, pp. 292-302 et BGC 5, 20 décembre 1849, pp. 391-398.

<sup>7</sup>RGSEP, 12 avril 1797, pp. 15-16; voir aussi 6 janvier 1797, p. 15: *"Le Gouvernement ayant présenté à l'examen de la Société le projet d'une Chambre d'assurance pour les incendies, tous les membres ont été invités à s'occuper de cet objet et à présenter leurs idées à la prochaine assemblée."* Selon la table des MCE pour 1797-1806: "Assurance contre les incendies (chambre d'). Projet d'en établir une. 2 janvier 1797. v. février 21; suite: 1 mai 1798."

<sup>8</sup>RGSEP, 20 avril 1798, p. 17. Nous n'avons pas recherché ce mémoire; Petitpierre, *Un demi-siècle...*, pp. 116-117 en donne la substance.

<sup>9</sup>On ne sait pas non plus ce qu'il est advenu d'un nouvel ordre du roi à ce sujet enregistré par le Conseil en mai 1798 (Table des MCE, 1797-06. Assurance contre les incendies (chambre d'). Suite du 2 janvier 1797. Le Roi insiste pour qu'on s'occupe d'en établir une. 1 mai 1798).

## 2. Les manoeuvres dilatoires du Conseil d'Etat

C'est un rescrit du roi du 3 août 1796 qui est à l'origine de l'affaire: au Conseil d'Etat qui demandait une assistance de 4000 £ en faveur des incendiés de Saint-Martin, le roi répond et demandant des informations plus précises sur les incendiés et chargeant le Conseil

*"(...) de prendre en considération s'il ne serait pas convenable d'établir dans ma principauté de Neuchâtel une société pour les incendies en laissant cependant à chaque habitant la liberté d'y entrer ou non. L'utilité d'un pareil établissement reconnue presque dans tous les pays d'Europe, me donne lieu d'espérer, que chez vous, vous trouverez aussi un assez grand nombre d'intéressés, pour établir une société dont le but est si bienfaisant"<sup>10</sup>.*

Le 1 septembre, en application de cet ordre, le Conseil "[chargea] la Société d'émulation de s'occuper de cet intéressant objet, et de présenter ses idées au Gouvernement: 1° sur les avantages et les inconvénients propres à ce pays qui résulteraient d'un semblable établissement; 2° sur le plan le plus convenable à lui donner pour engager les particuliers à y prendre part"<sup>11</sup>.

Par son rescrit du 23 novembre, le roi, tout en accordant les 4000 £ demandées, ordonne au Conseil de lui faire parvenir son rapport "à l'égard du projet de l'établissement d'une société pour les incendies"; le 2 janvier 1797, le Conseil répondit qu'il avait chargé la SEP d'étudier la question et qu'il enverrait son rapport dès qu'elle se serait exécutée<sup>12</sup>.

Ce n'est, comme nous l'avons dit plus haut, qu'en avril 1797 que la SEP met cet objet à son ordre du jour, en lançant un concours; cette dernière étant composée en partie de membres du Conseil d'Etat, on ne peut qu'être surpris par la réponse du Conseil du 2 janvier, annonçant que le moment où la SEP livrera son travail "ne peut être éloigné", alors que la société n'a pas encore même lancé son concours. L'impression que l'on a est que le Conseil désire avant tout obtenir des subsides du roi pour les incendiés et qu'il use, au sujet de la "société pour les incendies", de manoeuvres dilatoires.

A l'automne 1797, le village de Brot essuya un incendie; le Conseil d'Etat demanda au roi une assistance de 500 £; le roi l'accorda par rescrit du 10 mars 1798, tout en rappelant au Conseil les deux rescrits du 3 août et du 23 novembre 1796 "relatifs au projet de l'établissement d'une société pour les incendies"<sup>13</sup>. Le Conseil, ayant obtenu le subside demandé, se contenta, le 1 mai, de répondre au roi "que la Société d'émulation patriotique s'occupe du projet de la dite Chambre d'assurance, et ne tardera pas à faire rapport du résultat de son travail"<sup>14</sup>. C'est pourtant le 20 avril que la SEP avait décidé de remettre au gouverneur le travail du professeur de Meuron, dont aucune mention n'est faite dans les registres du Conseil; le roi n'insistant plus sur cette question, le gouvernement ne s'en occupa plus.

Dans cette première phase de l'histoire de la création de la CAI, la SEP apparaît, donc, comme un instrument aux mains d'un Conseil d'Etat qui semble décidé à ne pas prendre de mesures générales ou à créer un nouvel établissement et pour qui la principale préoccupation est d'obtenir des secours ponctuels du roi. L'on comprend ainsi mieux qu'aucune réalisation n'ait vu le jour en 1796-1798.

<sup>10</sup> Rescrit du roi du 3 août 1796, reproduit in: *La chambre d'assurance...*, pp. 10-11.

<sup>11</sup> Arrêt du Conseil d'Etat du 1 septembre 1796, reproduit in: *La chambre d'assurance...*, pp. 11-12.

<sup>12</sup> Rescrit du roi du 23 novembre 1796 et arrêt du Conseil d'Etat du 2 janvier 1797. Reproduits partiellement in: *La chambre d'assurance...*, p. 12.

<sup>13</sup> *La chambre d'assurance...*, p. 13.

<sup>14</sup> *La chambre d'assurance...*, p. 13.



**B. " (...) provoquer l'adoption dans ce pays d'une mesure générale". Un projet sans suite de la SJ en 1804**

En janvier 1804, la SJ se préoccupe à nouveau de la question: le 5, on lit un mémoire du lieutenant civil de Couvet Henriod sur les incendies *"et sur les usages qu'il faudrait mettre en usage pour les prévenir"*, suite à quoi on s'enquiert du mémoire de 1798 du professeur Meuron<sup>15</sup>.

Deux semaines plus tard, on fait lecture du travail du professeur de Meuron, qui porte à la fois sur *"l'établissement d'une Caisse d'assurance"* et sur les *"précautions à prendre pour prévenir les incendies ou en diminuer les ravages"*. Un autre membre de la SJ, de Chambrier, lit des extraits d'un travail couronné par la société économique de Berne sur le même sujet. Suite à cela, on charge de Meuron et Chambrier

*" (...) de se procurer les règlements de police établis dans diverses villes concernant les incendies, et quelques ouvrages publiés sur cette matière, en chargeant Mr. le Professeur de Meuron & de Chambrier de présenter à la Société un plan d'après lequel elle puisse provoquer l'adoption dans ce pays d'une mesure générale à ce sujet."*<sup>16</sup>

Le procès-verbal de la société ne fait plus aucune mention de cette question jusqu'en 1809. Même si nous ne voyons pas quelles sont les raisons de ce brusque désintérêt, le projet de 1804 est un nouvel exemple de la volonté de la société d'introduire des réformes dans *"diverses branches de police et d'administration"*.

Contrairement à 1797-1798, l'initiative est cette fois le fait de la SJ et non du Roi ou du Conseil d'Etat. La première phase de la démarche prévue est claire: sur la base de ce qui a été écrit sur le sujet et de ce qui existe ailleurs, il s'agit d'établir un projet comprenant à la fois des mesures de police du feu et l'établissement d'une chambre d'assurance. Ce qui est visé, c'est *"une mesure générale"*. La source ne dit pas comment l'on entendait *"provoquer"* une telle mesure; l'on peut supposer que, pour la question de la police du feu, l'on pensait s'adresser au Conseil d'Etat (mais à quel titre?), alors que la Chambre d'assurance pouvait être conçue sur des bases privées. Si le projet n'eut aucune suite, peut-être est-ce parce que l'idée même de *"mesure générale"* était encore trop étrangère au Conseil d'Etat; peut-être aussi attendait-on, pour la Chambre d'assurance, de voir les résultats d'entreprises naissantes dans des cantons voisins.

**C. La création de la CAI: la SEP s'efface devant la SJ et le Conseil d'Etat reprend le projet à son compte (1809-1810)**

**1. La SJ prend l'initiative: proposition au Conseil d'Etat "de former dans ce pays un établissement d'assurances contre les incendies"**

En juillet 1809, la SEP lance un concours comparable à celui de 1797, en la dotant d'un prix de 20 ducats<sup>17</sup>; mais au moment de juger les trois mémoires qui lui furent envoyés, en mai 1810, elle renonce à leur accorder un prix et à s'occuper plus longtemps de l'affaire *"vu que, dans le moment où ils lui sont parvenus, le Gouvernement avait déjà ordonné l'impression d'un ouvrage relatif au même*

<sup>15</sup> SJPV, 5 janvier 1805, p. 67.

<sup>16</sup> SJPV, 19 janvier 1804, p. 71.

<sup>17</sup> RGSEP, 1 juillet 1809, p. 34. La question posée est la suivante: *"Quels seraient les moyens les plus convenables à employer dans la Principauté de Neuchâtel pour réparer les pertes causées par les incendies? L'établissement qui serait trouvé le meilleur, devrait-il être formé par les administrations, par une association de particuliers, ou par les propriétaires de maisons? Et dans tous les cas quelle forme et quelle garantie faudrait-il lui donner pour en assurer la réussite?"*

objet<sup>18</sup>.

De fait, il s'est passé, en moins d'une année, le même transfert du dossier entre la SEP et la SJ que lors de la création de la Caisse d'épargne de 1801-1805 à 1811-1812 et lors de l'enquête sur les pauvres au printemps 1802: la SEP, dont les activités sont publiques, qui veut apparaître distincte du Conseil d'Etat, n'a pas pour vocation essentielle de faire des propositions au Conseil ou de prendre elle-même en charge une nouvelle institution. La SJ, au contraire, n'est qu' "*une société de personnes qui s'occupent d'objet d'utilité publique*"<sup>19</sup>: de par la position des ses membres, elle est en mesure de proposer au Conseil d'Etat des mesures générales; ne faisant pas partie d'une société constituée, ses membres peuvent prendre part à titre privé à la création de nouveaux établissements d'utilité publique.

C'est en novembre-décembre 1809 que la SJ prend le dossier en mains: le 23 novembre, Frédéric de Chambrier lit un mémoire "*sur les moyens de former dans ce pays un établissement d'assurances contre les incendies, à l'instar de ce qui s'est fait dans quelques cantons de la Suisse notamment dans ceux de Berne et de Zurich*"; on prend également connaissance de l'ordonnance bernoise qui a fondé la chambre d'assurance de ce canton, ainsi que les deux premiers rapports annuels de cette dernière; l'on estime pour terminer "*que ces diverses pièces fournissaient des données suffisantes pour que l'on pût s'occuper sans délai des moyens d'organiser parmi nous une institution semblable*"<sup>20</sup>. Le point important, en sus de la prégnance de l'exemple bernois, est que la SJ pense pouvoir organiser de façon privée, sans contrôle direct du gouvernement, l'établissement en question. Le Conseil d'Etat, lui, n'acceptera plus, comme il l'aurait peut-être fait quelques années plus tôt, cette façon de voir.

La semaine suivante, après avoir relu le mémoire de Chambrier et l'ordonnance bernoise, on décide de nommer, la séance suivante, un comité "*de deux ou trois membres pour préparer un travail d'après lequel on puisse en proposer le plan au gouvernement*"<sup>21</sup>. Le 7 décembre, le comité est nommé en les personnes de Sandoz-Rollin et de Frédéric de Chambrier; leur travail, une fois approuvé par la société, sera remis au procureur-général, "*avec prière de proposer la chose au gouvernement*"<sup>22</sup>. Le 14, les deux commissaires remettent à la société un projet de règlement, "*un exposé des motifs qui auront décidé la formation de l'établissement*", ainsi qu'une note demandant au procureur-général "*de présenter ce projet au gouvernement*"; la semaine suivante, quelques observations sur ce travail sont faites, que l'on transmettra aux deux auteurs; l'on décide également de demander son avis sur ce travail au professeur Meuron<sup>23</sup>. Le 23 décembre, enfin, on décide de transmettre les observations du professeur aux deux rédacteurs et l'on doit constater que le projet, qui présente plus de difficultés que prévu, "*ne pourra pas se faire aussi promptement qu'on l'avait d'abord espéré*"<sup>24</sup>.

Pourtant, les choses allèrent très vite: le 24 janvier, une nouvelle rédaction du projet est mise en circulation; on l'adopte la semaine suivante et le 8 février, adopté définitivement, le projet est remis au procureur-général, "*qui s'est chargé de le présenter en Conseil d'Etat*"<sup>25</sup>. Et le 8 mars, enfin, on prenait connaissance de l'arrêt du Conseil du 5, adoptant le projet proposé et prenant "*toutes les*

<sup>18</sup>RGSEP, 4 mai 1810, p. 35.

<sup>19</sup>Selon l'expression utilisée par le Conseil d'Etat dans son arrêt de satisfaction à ces particuliers le 5 mars 1810. Reproduit in Petitpierre, *Un demi-siècle...*, p. 118.

<sup>20</sup>SJPV, 23 novembre 1809, p. 142.

<sup>21</sup>SJPV, 30 novembre 1809, p. 143.

<sup>22</sup>SJPV, 7 décembre 1809, p. 144.

<sup>23</sup>SJPV, 14 décembre 1809, p. 145 et 21 décembre 1809, pp. 145-146.

<sup>24</sup>SJPV, 23 décembre 1809, p. 146.

<sup>25</sup>SJPV, 24 janvier 1810, p. 149, 1 février 1810, p. 150, 8 février 1810, p. 150.

mesures (...) pour le mettre promptement à exécution<sup>26</sup>.

La question qui se pose désormais est celle de la nature de l'établissement ainsi créé et de la position du gouvernement: ce dernier se contente-t-il de sanctionner, au nom de son droit de surveillance générale, le règlement d'une société privée ou émet-il en son nom les statuts d'une nouvelle institution?

2. Nature du nouvel établissement: "des mesures en quelque sorte législatives". Le Conseil d'Etat tancé par le Prince pour avoir outrepassé ses compétences

Le 5 mars 1810, donc, le Conseil adopte le règlement proposé par la SJ, en ordonne la publication, ainsi que celle du *"mémoire sur l'établissement d'une assurance contre les incendies"*<sup>27</sup>. Ces deux documents nous permettent de saisir la nature de l'établissement ainsi créé.

Aux yeux du public ne disposant que de ces deux publications, c'est le Conseil d'Etat qui a pris l'initiative:

*"Le gouvernement de cette Principauté s'est occupé plusieurs fois d'un objet aussi important. Attentif surtout aux mesures adoptées dans plusieurs cantons suisses, voisins de notre patrie, il a encore voulu s'assurer si l'expérience confirmait tout ce que ces mesures avaient de sage et de paternel. Aujourd'hui que ces comptes publiquement rendus (...) ne peuvent laisser aucun doute sur les avantages d'un établissement pareil, il se fait un devoir de mettre tout propriétaire à portée d'en jouir"*<sup>28</sup>.

Ces affirmations sont trompeuses: ce n'est pas le Conseil d'Etat qui s'est préoccupé depuis longtemps de cet objet, ce n'est pas lui non plus qui a élaboré le projet publié, mais bien la SJ. Le gouvernement, ainsi, reprend à son compte l'initiative de la SJ et en fait un projet gouvernemental.

Il faut dire que le règlement proposé par de Chambrier de Sandoz-Rollin impliquait étroitement les autorités de la principauté dans la marche de l'établissement prévu.

Tout d'abord, il ne s'agit pas de la simple sanction du règlement d'une société particulière; l'émetteur du texte est le Conseil d'Etat. Ceci ressort nettement de l'armature syntaxique qui entoure les considérants du règlement: *"Le Conseil d'Etat (...) a (...) résolu de fonder un établissement d'assurance (...) et il a fixé par les articles ci-après les règles de cet établissement"*.

Le contenu même du règlement confirme ce constat: *"L'établissement d'assurance fondé (...) sera sous l'inspection et direction immédiate du gouvernement"*; c'est lui qui décrètera sa mise en activité (art. I et VI). A cet effet, les secrétaires de commune doivent recueillir les souscriptions des particuliers, que les officiers de juridiction doivent réunir et transmettre à la chancellerie (art. III). Les évaluations de bâtiments assurés ultérieurement seront présidées par les officiers de juridiction ou un justicier par eux délégué, les greffiers de juridiction devant tenir un registre des procès-verbaux d'évaluation (art. VI). En cas de sinistre, c'est l'officier de juridiction qui fait procéder à l'évaluation juridique du dommage et doit adresser au Conseil un rapport sur les causes de l'incendie (art. VIII). Les mêmes officiers de juridiction sont chargés de transmettre dans les communes la note de ce que chaque assuré doit payer chaque année (art. XII). La direction de l'établissement, comprenant douze membres, sera présidée par un Conseiller d'Etat; en cas de contestation de ses décisions, le seul recours réservé est le Conseil d'Etat (art. XIII). Enfin, le Conseil d'Etat, vu l'existence de cet établissement, n'accordera plus aucune collecte pour cause d'incendie (art. XIV).

On comprend dès lors mal l'appréciation de Petitpierre, pour qui *"le gouvernement, malgré son*

<sup>26</sup> SJPV, 8 mars 1810, p. 152.

<sup>27</sup> Reproduit in: *La chambre d'assurance...*, pp. 17-19 (mémoire) et pp. 27-32 (Règlement du 5 mars et la version modifiée par Berthier) et in Petitpierre, *Un demi-siècle...*, pp. 119-123 (mémoire) et pp. 123-132 (Règlement du 5 mars).

<sup>28</sup> *Mémoire sur l'établissement...*, 3e paragraphe.

intervention (...), n'envisageait pas l'institution comme ressortissant du pouvoir souverain, et voulait au contraire lui conserver un caractère privé et plus indépendant<sup>29</sup>.

Notre jugement est confirmé par la réaction du Prince Berthier: le 11 juillet 1810, le Conseil, constatant que le nombre de souscriptions est déjà suffisant pour mettre l'établissement en activité, demande au Prince s'il désire faire assurer ses bâtiments<sup>30</sup>; le Prince renvoya cette lettre au rapport de son gouverneur (Lespérut). La réponse de ce dernier mérite que l'on s'y arrête.

Lespérut approuve sans réserve l'établissement ainsi créé et recommande au Prince d'assurer ses bâtiments. Par contre, il désapprouve en termes fermes la conduite du Conseil d'Etat en la circonstance: ce dernier a outrepassé ses compétences en faisant en son propre nom imprimer le Règlement, en s'arrogeant le droit d'ordonner de son propre chef la mise en activité de la chambre d'assurance, en confiant dans ce cadre des tâches aux officiers de juridiction, en se mettant à la tête de la direction de l'établissement, en se constituant seul juge en cas d'appel. Lespérut termine ce catalogue de reproches dans les termes suivants:

*"On peut concevoir, dans quelques pays, des Chambres d'assurance formées seulement par des particuliers et qui exercent la direction de leur établissement sans avoir d'autre rapport avec l'autorité que celui de la surveillance générale qu'elle a le droit d'exercer sur tout ce qui peut intéresser l'ordre public; mais on n'a vu nulle part sans l'approbation du Prince un Conseil d'Etat publier des règlements pour former un établissement nouveau, diriger cet établissement, mettre en action à cet effet diverses classes de magistrats, arrêter des défenses, et ordonner des mesures en quelques sorte législatives. Si un projet d'établissement devait être soumis au Souverain avant d'être publié, c'est, sans contredit, celui dont il s'agit."*<sup>31</sup>

Ce document, par ailleurs révélateur de la nature des relations entre le Conseil d'Etat et le Prince, nous éclaire singulièrement la nature de l'établissement dont il s'agit et sur l'évolution de l'attitude du Conseil depuis 1796-1798. Alors que douze ans plus tôt, on répondait au roi par des manoeuvres dilatoires, en 1810, au contraire, l'on reprend l'initiative de la SJ pour créer une nouvelle institution et édicter des mesures générales, des mesures, comme l'écrit Lespérut, *"en quelques sorte législatives"*. Nous avons ici une attestation très explicite du passage d'un pouvoir tenant à l'ancien régime, procédant soit par *"mandements"* généraux et inappliqués soit par décisions sur des cas particuliers, à un pouvoir procédant par mesures générales précises, fixant des missions claires aux échelons inférieurs, prévoyant des mesures de contrôle, des délais.

Le Prince, reprenant le contenu de la lettre de Lespérut, répondit au Conseil le 31 juillet, en approuvant la création de l'établissement en question, mais en remettant le Conseil à l'ordre et en le chargeant de rédiger une nouvelle version du règlement<sup>32</sup>.

<sup>29</sup>Petitpierre, *Un demi-siècle...*, pp. 132-133. Cette appréciation est surtout révélatrice de la volonté de l'auteur de prouver que l'initiative privée est à l'origine de toutes les initiatives bienfaites dans le canton. Voir p. 4 (*"Dans notre pays, la liberté individuelle a plus produit que ne l'aurait fait le pouvoir le plus centralisateur"*) et p. 2 (*"L'association libre, sous les formes les plus variées, occupe une place prépondérante dans notre vie publique et devient toujours davantage l'un des principaux facteurs de notre nationalité."*)

<sup>30</sup>Reproduite in: *La chambre d'assurance...*, pp. 19-20 et Petitpierre, *Un demi-siècle...*, pp. 133-134.

<sup>31</sup>La lettre de Lespérut, datée du 24 juillet 1810, est reproduite in: *La chambre d'assurance...*, pp. 20-22.

<sup>32</sup>Lettre reproduite in Petitpierre, *Un demi-siècle...*, pp. 134-135 et in *La chambre d'assurance...*, pp. 22-23. Citons-en cet extrait. *"Le zèle qui a porté Mon Conseil d'Etat à s'occuper de cet objet d'utilité publique mérite des éloges; mais j'improove la forme qu'il a suivie. Un règlement pour un établissement nouveau, où Mon Conseil d'Etat exerce des fonctions, préside par l'un de ses membres une compagnie particulière, dirige une comptabilité, se constitue Juge en dernier ressort, ajoute de nouvelles fonctions aux obligations de mes agents, modifie un ancien droit de collecte pour les incendies, ne pouvait ni être imprimé ni être publié sans avoir reçu mon approbation."*

Le Conseil tint alors une conduite pour le moins bizarre: cette lettre fut lue le 20 août; le 21, la chambre d'assurance, dont les membres avaient été nommés par le Conseil dans le courant du mois de juillet, tenait sa première assemblée, prenant les mesures pour procéder aux évaluations des bâtiments assurés; le même jour, on répondait au Prince, en se justifiant, en insistant sur la nature privée de l'établissement: "*Le projet de cet établissement avait été conçu par de simples particuliers et accueilli par plusieurs autres avant que nous en eussions connaissance (...)*". Par ailleurs, on envoyait au Prince une nouvelle version du règlement, pour le faire émaner de Son Altesse<sup>33</sup>. Le 31 août, le Prince répondait en renvoyant approuver le nouveau règlement et en ordonnant au Conseil de le mettre en exécution avec "*toute la célérité que commandent les avantages qui doivent résulter de cet établissement*"<sup>34</sup>.

A ce moment-là, pourtant, les opérations étaient déjà fort avancées: le 11 juillet, la mise en activité de la chambre avait été ordonnée, le président nommé, de même que, le 6 août, les membres de la chambre et le secrétaire; le 13 août, ayant reçu les rapports des officiers de juridiction sur les souscriptions, le Conseil chargeait la chambre d'assurance de débiter ses travaux, ce qu'elle fit le même jour que le Conseil répondait à la lettre du Prince du 31 juillet (21 août)<sup>35</sup>.

#### D. La création de la CAI: une histoire exemplaire

Les leçons à tirer du récit qui précède se situent à quatre niveaux: la nature de l'action de la SEP, le changement d'attitude du Conseil d'Etat durant la période considérée, les modalités de l'action de la SJ et la disparition de cette dernière après 1816.

La SEP apparaît, en 1797-1798, comme ne jouant aucun rôle-moteur: si elle lance un concours sur la création d'une "société pour les incendies", c'est parce qu'elle est utilisée par le Conseil d'Etat pour gagner du temps vis-à-vis du roi qui réclame la mise sur pied d'un tel établissement. En 1809-1810, si elle lance bien, semble-t-il, de sa propre initiative un concours semblable, elle est vite dépossédée de la question par l'entrée en scène de la SJ. La SEP apparaît ainsi singulièrement dépourvue de moyens de provoquer des innovations.

Le Conseil d'Etat, entre 1798 et 1810, paraît avoir pris un tournant capital dans la manière de concevoir son rôle. En 1796-1798, son objectif est d'obtenir des subsides ponctuels du roi: il reste, ainsi, en deçà des exigences du roi; en 1810, il est de supprimer les collectes pour cas d'incendie et de régler de façon uniforme la prise en charge par une assurance mutuelle des dégâts causés par le feu. Ce faisant, il outrepassé ses compétences.

Dans cette occasion, pourtant, le projet est dû à l'initiative d'une société de particuliers composée de membres certes très proches du pouvoir, mais agissant au début à titre privé: ce n'est pas une commission du Conseil, sur ordre de celui-ci, qui a élaboré le règlement de la CAI. Les propositions de la SJ de réformes ou de création de nouveaux établissements dans les "*diverses branches de police et d'administration*" ne peuvent trouver, ainsi, d'insertion dans les réalités administratives de l'Etat que si elles sont relayées par le Conseil d'Etat.

<sup>33</sup> La lettre du Conseil d'Etat au Prince, datée du 21 août 1810, est reproduite in: Petitpierre, *Un demi-siècle...*, pp. 137-138 et in: *La chambre d'assurance...*, p. 23.

<sup>34</sup> Lettre reproduite in: *La chambre d'assurance...*, p. 26; nouveau règlement reproduit in: *Ibid.*, pp. 27-32, avec, en regard, le règlement du 5 mars 1810. Le Conseil prend connaissance de cette lettre le 13 septembre.

<sup>35</sup> *La chambre d'assurance...*, pp. 24-25. Table des MCE, 1806-1810, sous la rubrique "Assurance (chambre d)": "*Projet d'assurance pour les maisons et bâtiments de tous genres, contre les dangers du feu: 26 février 1810; v. mars 5 publication d'un mémoire en faveur de cet établissement; le 5 règlement détaillé, le 5 arrêt d'approbation en faveur de l'ancien Conseiller et secrétaire d'Etat de Sandoz-Rollin et de Frédéric de Chambrier, auxquels principalement ce projet est dû, le 5 les collectes ne seront plus permises dans les cas d'incendie, juillet 9, le 11 le Conseiller George de Montmollin est nommé président de la chambre d'assurance, dont l'établissement est ordonné, le 11, le 30, août 6 nomination des membres de cette chambre, le 6 Louis Belenot est nommé secrétaire, le 6, le 13, le 20 approbation et observation du Prince, le 21, septembre 13 le Prince ordonne que tous les bâtiments soient assurés, le 13 décret du Prince contenant les règles de cet établissement.*"

Si, en effet, l'initiative de 1804 ne connut aucune suite immédiate, n'est-ce pas que le Conseil d'Etat n'était pas encore prêt à prendre des mesures administratives générales? En 1810, les deux éléments coexistent: changement d'attitude générale du Conseil et initiative de la SJ. Nous avons ici un exemple de ce qu'auraient pu devenir les propositions de Sandoz-Rollin sur l'assistance aux pauvres si elles avaient été relayées par le Conseil d'Etat en 1813-1816. Dans ce cadre, la disparition de la SJ après 1816 s'éclaire singulièrement: en présence d'un gouvernement qui prend lui-même l'initiative de mesures générales, qui fait établir des projets par des commissions nommées en son sein, il n'y a plus de place pour une société telle que la SJ.

## V. LE SECTEUR PARA-GOUVERNEMENTAL: PERIODISATION ET MODALITES D'ACTION

### A. Eléments de synthèse pour une périodisation des activités de la SJ et de la SEP

L'histoire de la création de la Caisse d'épargne, de la CAI, ainsi que des concours de la SEP sur l'assistance en 1798-1802 et de l'enquête sur les pauvres de 1802-1803, met très nettement en évidence trois temps forts:

a) 1796-1801/1802: cette période, jusqu'en février 1802 (création de la SJ), est celle des concours de la SEP sur l'assistance des pauvres et sur la création d'une chambre d'assurance contre les incendies. Si les travaux dans ces deux domaines ne débouchent sur rien, ils seront néanmoins repris en charge par la SJ ultérieurement.

b) 1802-1805: cette phase est celle de la passation des pouvoirs entre la SEP et la SJ: premiers efforts de la SEP en vue de la création d'une caisse d'épargne (1801-1805); enquête de la SJ sur les pauvres et propositions Sandoz-Rollin pour une réforme de l'assistance publique en 1802-1803 (continuation de fait des concours de la SEP en 1798-1802); reprise, avortée, de la question de la CAI par la SJ en 1804; projets de la SJ de création d'un établissement d'assurance pour le bétail en cas d'épizootie entre 1803 et 1805<sup>1</sup>.

c) 1809-1816. C'est la phase des réalisations, sur l'initiative de la SJ: création de la CAI en 1810, de la caisse d'épargne en 1812, efforts soutenus en 1811 et 1813, puis en 1815-1816 en vue de l'application des propositions Sandoz-Rollin sur l'assistance publique, un moment mises entre parenthèses en 1809, démarches abandonnées de la SJ en vue de la création d'une assurance mutuelle contre la grêle<sup>2</sup>.

Ainsi donc, les années 1809-1812 apparaissent véritablement comme des années-charnières: des projets déjà anciens de la SEP sont repris par la SJ et menés à terme; si la question d'une chambre d'assurance pour le bétail n'est plus d'actualité suite aux mesures de police du Conseil d'Etat entre 1805 et 1809, par contre la création d'un établissement semblable pour les dégâts causés au vignoble par la grêle est sérieusement étudiée et aurait, vraisemblablement, été mise en oeuvre si les

---

<sup>1</sup>Nous ne nous sommes pas arrêtés sur ces projets de 1803-1805, qui ne débouchèrent sur aucune réalisation. La problématique est très semblable à celle de la CAI. Le 20 janvier 1803, première mention d'un projet de Sandoz-Rollin pour un "établissement d'assurances pour le bétail, au moyen duquel on puisse (...) indemniser celui qui perdra quelque pièce de bétail par maladie, en lui bonifiant les deux-tiers de la perte par une imposition répartie entre les divers propriétaires de bétail à proportion de la quantité qu'ils en possèdent" (SJPV, p. 53); 27 décembre 1804, projet J.-J. de Meuron-Tribolet (combine des mesures de police et une chambre d'assurance) (SJPV, pp. 88-89); 10 janvier 1805, contre-projet de Sandoz-Rollin et mémoire Henriod sur les moyens de lutter contre l'épizootie (SJPV, p. 90); 17 janvier 1805, la question est encore reprise et "on décide à l'unanimité, que la société devra s'en occuper de nouveau dans ses premières séances" (SJPV, p. 91). 16 février 1809: il serait superflu de reprendre ce sujet en considération, "le gouvernement ayant, depuis que la société s'en était occupée, pris des mesures qui paraissent suffisantes pour prévenir ou réprimer le désordre" (SJPV, p. 133).

<sup>2</sup>Même remarque qu'à la note précédente. Remarquable exemple du rôle de la SJ: le 7 janvier 1811, le Conseil d'Etat renvoie au rapport du procureur général, "avec autorisation à en faire connaître le contenu aux personnes qu'il jugerait convenable de consulter à ce sujet" (soit la SJ, à l'origine l'année précédente de la CAI), un mémoire du châtelain du Val-de-Travers sur la formation d'un établissement d'assurance contre les ravages de la grêle, "en répartissant la perte entre tous les propriétaires de vignes qui prendraient part à l'association comme on le fait dans l'assurance contre les incendies" (table des MCE 1811-1815, sous Assurances). Le 17 janvier 1811, la SJ, saisie de l'affaire, bien que doutant fort du succès d'un tel système pour le vignoble neuchâtelois, "estime néanmoins que la Société doit s'en occuper sérieusement, comme d'un objet d'utilité publique bien réelle & pour répondre à la confiance qu'on lui témoigne en cette occasion"; à cet effet, elle entre en correspondance avec le professeur de Candolle à Montpellier (SJPV, pp. 156-157); le 12 mars 1812, "la question de nouveau débattue et envisagée sous toutes ses faces, on est unanime à penser que la différence des localités autant que celle des institutions rend à peu près impossible un établissement pareil dans un vignoble aussi restreint que le nôtre"; en conséquence, l'on enverra au procureur-général une note "qui lui fasse connaître l'opinion de la société à ce sujet" (SJPV, p. 172). Le 25 mai 1812, le Conseil d'Etat renonce au projet (table des MCE 1811-1815, sous "Assurances").

conclusions de l'étude eussent été favorables.

En conséquence, le fait que les propositions de réforme de l'assistance publique discutées par la SJ n'aient débouché sur aucune application prend un relief singulier: dans d'autres domaines, la SJ a mené à chef rapidement ses projets dans *"diverses branches de police et d'administration et autres objets d'utilité publique"*.

#### **B. Modalités d'action et relais gouvernemental: la conjoncture favorable des années 1809-1812 et le cas spécifique de l'assistance publique**

L'absence de réalisations jusqu'en 1810 tient à ce que nous pourrions appeler l'Etat absent ou l'Etat rénitent:

- en 1796-1798, le Conseil d'Etat utilise la SEP dans le cadre de ses manoeuvres dilatoires face aux ordres de Sa Majesté pour la constitution d'une CAI.
- en 1801-1805, le premier projet de caisse d'épargne échoue parce que, comptant sur l'appui financier de la ville et de l'Etat, il ne réussit à obtenir ni l'un ni l'autre.
- par ailleurs, l'échec de la mise sur pied d'une maison de travail pour les pauvres par la ville<sup>3</sup> dut marquer un coup d'arrêt dans les projets de la SJ en matière d'assistance publique, de même que le changement de domination en 1806.

Par contre, dès 1810, l'Etat commence de relayer l'action de la SJ: il accorde *"sa protection la plus spéciale"* à la caisse d'épargne et, surtout, prend sous son contrôle direct la CAI, dont il est, formellement, le créateur, ce qui lui valut le reproche déjà mentionné d'avoir pris à cette occasion *"des mesures en quelques sorte législatives"*. Sur le même modèle, il suggère, en 1811, à la SJ de s'occuper d'une assurance mutuelle contre la grêle. L'Etat, dès lors, certes, n'est pas prêt à s'engager financièrement dans des établissements d'utilité publique, mais, par contre, à les prendre sous son contrôle direct et à édicter, à cette occasion, des mesures de police générales, uniformes pour tout l'Etat. L'ère réglementaire qu'est le 19<sup>e</sup> siècle va commencer.

Il n'est, ainsi, que plus regrettable que nous ne puissions saisir exactement ce que veulent dire ces lignes, déjà citées, de la SJ en 1809, lorsqu'il est question de reprendre la question de l'assistance publique:

*"(...) on pense que notre changement politique ayant changé la position où se trouvaient les communautés, & le point de vue sous lequel la Société pouvait envisager cette question, il faut renvoyer à la discuter de nouveau jusqu'à ce que l'on sache quel parti pourra prendre à ce sujet l'administration."*<sup>4</sup>

Dès 1809, en effet, au vu de ce que nous venons de rappeler, toutes les conditions semblent au contraire réunies pour que des propositions de la SJ en matière d'assistance publique soient accueillies par le Conseil d'Etat, qu'il s'agisse de la création d'un nouvel établissement ou qu'il s'agisse de mesures administratives générales, que la SJ avait d'ailleurs chargé quatre de ses membres, tous Conseillers d'Etat, de préparer<sup>5</sup>.

Mais ne pourrait-on pas aussi admettre que le refus du Conseil d'Etat, en 1812-1813 justement, de la proposition de Rougemont de centraliser l'assistance publique représente en quelque sorte le chaînon manquant de notre interprétation? Face à un Conseil d'Etat qui n'est pas prêt encore à régler

---

<sup>3</sup>Rappelons, une fois encore, que ce sujet nécessiterait encore des recherches aux Archives de la Ville de Neuchâtel.

<sup>4</sup>SJPV, 16 février 1809, p. 133.

<sup>5</sup>"En attendant Mrs. de Rougemont, de Pierre, de Montmollin et Sandoz Travers, tous les quatre Conseillers d'Etat, sont spécialement chargés de ne pas perdre entièrement de vue cet objet & d'aviser la société du moment où elle devra le reprendre & des mesures qui leur paraîtront les plus propres à atteindre le but." Ibid.



de façon uniforme l'assistance publique dans tout l'Etat, la SJ n'eut plus pour solution que de faire quelques démarches pour créer une école de pauvres et de s'approcher, sans beaucoup de conviction, de la chambre de charité de la ville, pour lui proposer ses idées. Dans le domaine strict de l'assistance, la connexion SJ-Conseil d'Etat ne semble pas avoir fonctionné.

**C. Démission caritative de la SEP: de l'absence d'une société neuchâteloise d'utilité publique après 1820**

La SJ cesse ses activités en 1816; il ne reste dès sur la scène neuchâteloise de l'utilité publique que la seule SEP. On s'attendrait dès lors à ce que celle-ci occupe seule, après 1816, le terrain. Or nous avons vu qu'il n'en est rien: à l'exception restée sans suite de 1835, la SEP ne s'occupe pas du tout d'assistance publique.

La comparaison avec d'autres cantons suisses<sup>6</sup>, Vaud en particulier, est riche en enseignements.

Jusqu'en 1826, le canton de Vaud présente de nombreuses analogies avec Neuchâtel: une société d'émulation créée vers 1805 cesse ses activités en 1811, après avoir publié des *Notices d'utilité publique* au contenu assez proche du *Messenger boiteux* publié par la SJ. De 1812 à 1815, il exista une société d'agriculture et d'économie générale, issue de la section d'agriculture de la société d'émulation et qui publia une *Feuille d'Agriculture et d'Economie générale, qui continue, après la dissolution de la société*, à être publiée de 1816 à 1818 et de 1821 à 1831 (sous le titre de *Feuille du Canton de Vaud* dès 1821). La société ayant existé de 1812 à 1815 avait pour but de traiter des perfectionnements à apporter à l'agriculture, de la création d'établissements de bienfaisance, de l'introduction de nouvelles industries, ainsi que de la répression de la mendicité; la publication de 1821 à 1831 traitait d'instruction publique, des établissements de bienfaisance, de sciences naturelles et médicales et d'administration publique du canton<sup>7</sup>. Les similitudes avec Neuchâtel sont donc nombreuses: il n'y a plus de société d'utilité publique traitant des trois domaines de l'instruction, de l'industrie et du paupérisme; par contre, des publications périodiques traitent de ces questions: les deux titres mentionnés pour le canton de Vaud, le *Messenger boiteux* à Neuchâtel.

Mais après 1826, et jusqu'en 1846, le canton de Neuchâtel ne connaît pas de société comparable à la Société vaudoise d'utilité publique (SVUP) créée en 1826 et se fixant pour objectifs l'étude des trois domaines d'utilité publique que la société suisse avait définis (industrie, paupérisme, éducation) et possédant un organe comparable au *Journal de la Société d'utilité publique* vaudoise publié dès 1832 et faisant suite à la *Feuille du Canton de Vaud*. Il convient encore de préciser: comme la SVUP, la SEP, entre 1821 et 1831, s'occupe de façon suivie de question d'éducation publique, ainsi que de question liées à la situation à l'agriculture et à l'industrie. Par contre, il n'y a aucun pendant neuchâtelois avant la fin des années 1850<sup>8</sup> aux nombreuses activités de la SVUP en matière

<sup>6</sup>Nous ne disposons que de peu de travaux récents sur les sociétés d'utilité publique en Suisse. Nous basons les quelques remarques qui suivent sur: Arlettaz, Gérald, "L'élite nationale et l'élaboration d'un ordre social. L'exemple du discours sur le paupérisme et l'émigration à la société suisse d'utilité publique (1810-1830)", *Revue suisse d'histoire* 37, 1987, pp. 239-259; Lescaze, Bernard, *La Société genevoise d'utilité publique en son temps, 1828-1978. Contribution à l'histoire économique et sociale de Genève*, Genève, Société genevoise d'utilité publique, 1978; Nicod, Françoise, "Le souci d'utilité publique dans le canton de Vaud dans la première moitié du 19e siècle", *Revue historique vaudoise* 90, 1982, pp. 81-147. Sur la société suisse d'utilité publique, voir: Rickenbach, Walter, *Geschichte der Schweizerischen gemeinnützigen Gesellschaft*, Zurich, 1960. Voir aussi: Buchmann, Kurt, "Die St. Gallisch-Appenzellische Gemeinnützige Gesellschaft 1819-1867. Ihre Geschichte im Spiegel der gemeinnützig-vaterländischen Sozietätsbewegung des 18./19. Jahrhunderts", *St. Galler Kultur und Geschichte* 14, 1985, pp. 5-312. Les autres titres que nous pourrions donner ne sont, comme le travail de Lescaze sur Genève, que des plaquettes jubilaires.

<sup>7</sup>Nicod, "Le souci...", pp. 82-85.

<sup>8</sup>1856, fondation de la Société neuchâteloise d'utilité publique, d'inspiration radicale; 1862, fondation de la Société neuchâteloise pour l'avancement des sciences sociales, d'inspiration libérale; ces deux sociétés fusionnent, sous le nom de la première, en 1880-1881. Guillaume, *Coup d'oeil...*, pp. 3-8. Il est intéressant de constater que la SVUP, qui interrompit ses travaux dès 1846, fut reconstituée en 1852, soit quatre ans avant sa consœur neuchâteloise, qui se voulait la continuatrice de

d'assistance publique<sup>9</sup>.

Ainsi donc, pour la période 1815 à 1848, le canton de Neuchâtel connaît ce que nous pourrions appeler une carence émulative grave: il n'y a aucune société publique susceptible, à ce titre, de proposer d'établir des dossiers, de discuter et de proposer des réformes<sup>10</sup>. Si l'on ajoute à cela l'absence de régime parlementaire, le peu de pouvoir des Audiences générales et, dans une moindre mesure, du Corps législatif, une conclusion s'impose, qui s'articule en deux volets complémentaires: seuls le Conseil d'Etat et l'initiative privée, sous la forme de sociétés particulières pour chaque projet<sup>11</sup>, peuvent être à l'origine d'innovations en matière caritative (création de nouvelles institutions, mesures administratives)

#### **D. Conclusion générale: la situation à la veille de la période 1815-1848**

Même si le Conseil d'Etat a refusé, en 1813, de centraliser l'assistance publique, un certain nombre de conditions nous semblent réunies pour qu'il prenne, après 1815, des mesures générales tendant à régler l'assistance des pauvres par les communautés: volonté désormais affirmée, et qui prive la SJ de sa raison d'être, de réglementer de façon uniforme la basse police par "*des mesures en quelques sorte législatives*", absence de contrôle parlementaire en matière administrative. Sociétés nées dans une période de transition entre l'ancien régime coutumier du 18<sup>e</sup> siècle et un 19<sup>e</sup> réglementariste, la SEP et, surtout, la SJ, ont joué, au début des années 1810, un rôle qu'elles ne pouvaient pas encore jouer auparavant, ne pouvant compter sur le soutien du gouvernement, et qu'elles ne pourront plus jouer ultérieurement, le Conseil d'Etat prenant lui-même l'initiative de réglementer ce qui concerne les "*diverses branches de police et d'administration*".

Mais certains mêmes facteurs pourraient aussi jouer en sens contraire: l'absence de véritable système parlementaire, la "carence émulative" que connaît la Principauté après 1815 empêchent même que des propositions soient discutées et proposées au Conseil<sup>12</sup>.

Ainsi, la situation à la veille du second régime prussien et à l'issue du régime Berthier, est ambiguë: quel poids auront les différents facteurs que nous venons de mentionner? Le gouvernement utilisera la liberté de manoeuvre que lui laisse l'absence de contrôle parlementaire pour prendre des mesures administratives générales? Ou, au contraire, le défaut d'initiatives provenant d'un législatif ou d'une société d'utilité publique conduira-t-il à un statu quo?

---

la SEP.

<sup>9</sup>Nicod, "Le souci...", pp. 105-141. La SVUP s'occupe, par exemple: des assurances (incendie, bétail, grêle) en 1834, des sociétés de secours mutuels en 1835 et en 1838, de l'assistance publique en général avec, entre autres: un concours sur "le soin aux pauvres" en 1828-1830, un long débat sur les rapports entre charité publique et charité privée, sur l'assistance communale, la centralisation de l'assistance (1833-1835), l'enfance que l'on appelait malheureuse (1843 et 1854-1856), la question des heimathlosen (vers 1830), l'alcoolisme et la mendicité, les hôpitaux et les asiles d'aliénés (après 1830).

<sup>10</sup>Pour nuancer ce constat, il conviendrait d'examiner la présence neuchâteloise dans des sociétés d'envergure ou de rayonnement supra-cantonaux. Ainsi, les *Verhandlungen der schweizerischen gemeinnützigen Gesellschaft/Actes de la Société suisse d'utilité publique*, dès 1810, la publication annuelle de la *Hilfsgesellschaft* de Zurich (*Neujahrblatt der Hilfsgesellschaft in Zürich für das Jahr...*), la *Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit* devraient faire l'objet d'un dépouillement systématique.

<sup>11</sup>Nous pensons à des initiatives telles que celles que nous citées, en notes, à la fin du point I.E.1. du présent travail.

<sup>12</sup>La comparaison avec le canton de Vaud, encore une fois, est révélatrice: en sus des initiatives provenant de la SVUP, le Grand Conseil vaudois peut lui-même être à l'origine de réformes en matière administrative. Voir sur ceci: Weber-José, Monique (introduction), *Enquête sur le paupérisme en 1840 dans le canton de Vaud*, Lausanne, Editions d'En Bas, 1977 (reproduction photomécanique de l'édition de Lausanne, 1841). En 1834, le Grand Conseil charge le Conseil d'Etat de faire procéder à une enquête sur l'assistance publique dans le canton. Une commission est chargée de recueillir les matériaux et de faire des propositions législatives en la matière.

### Chapitre III: le "second régime prussien". Mesures administratives et carences législatives: Du règlement de février 1819 au projet de code pénal de 1845

Les deux chapitres précédents se terminent l'un et l'autre par une réflexion sur la situation à la veille du second régime prussien; la question qui oriente la présente étude de la période 1815-1848 est, donc, d'examiner quel a été l'impact de la modernisation des modalités de l'exercice du pouvoir et de l'emprise du pouvoir central sur les communes dans les domaines de l'assistance communale et de la lutte contre la mendicité. D'un côté, le Conseil d'Etat prend désormais lui-même en charge l'initiative de mesures générales et de réformes dans les "*diverses branches de police et d'administration*"; par ailleurs, les mesures de nature administrative prennent le relais des mandements d'Ancien Régime. Mais, d'un autre côté, le refus de la proposition de Rougemont laisserait entendre que le Conseil d'Etat n'est pas disposé à ordonner des mesures générales en matière d'assistance publique.

Nous prenons dans ce chapitre quatre sujets en considération: l'ordonnance du Conseil d'Etat de février 1819 relative à l'assistance des pauvres et le projet de loi pour la répression des désordres des pauvres assistés traité par les Audiences-Générales entre 1818 et 1825; les mesures administratives du Conseil d'Etat en matière d'assistance communale après 1826; la question des compétences respectives du Conseil d'Etat et du Corps législatif en ce qui concerne les affaires communales; l'examen des mesures de répression de la mendicité prises par le Conseil d'Etat après 1825 et le traitement d'une proposition faite au Corps législatif en 1844 d'établir dans le canton une maison de travail et de correction pour les "mauvais pauvres" et qui déboucha sur un projet de loi pour la répression des désordres des pauvres assistés, intégré ensuite dans le code pénal alors en discussion.

Les sources utilisées enfin: l'activité du Conseil d'Etat est essentiellement examinée à partir des *MCE*, dépouillés à l'aide des *Tables* disponibles; nous n'avons pris en considération que les mesures générales édictées par le Conseil en matière d'assistance communale et de répression de la mendicité: toutes les affaires particulières traitées par le gouvernement (requêtes de pauvres contre leur commune, demandes de charité, ...) ont été laissées de côté, en raison du nombre considérable de cas (plusieurs dizaines chaque année) certes, mais aussi parce que le changement de nature de l'exercice du pouvoir après 1815 légitime une telle démarche. L'activité des deux législatifs qui se sont succédé durant la période considérée est étudiée à partir des procès-verbaux de leurs délibérations.

Nous revenons dans la conclusion générale de ce chapitre sur les remarques qu'appelle une telle limitation des sources utilisées.

#### I. L'ORDONNANCE DE FEVRIER 1819 RELATIVE À L'ASSISTANCE DES PAUVRES ET LE PROJET DE LOI CONCERNANT LES PAUVRES ASSISTES (1817-1826): VERS UNE REGULATION ETATIQUE DE L'ASSISTANCE COMMUNALE

Durant les années 1816-1830, l'organisation politique de la Principauté et nouveau canton de Neuchâtel connaît une première démocratisation fort timide: un législatif, les *Audiences-Générales*, est constitué. Elu au suffrage censitaire, composé en majorité de membres y siégeant de droit, ne disposant pas d'un droit d'initiative et ne pouvant qu'adopter des projets de loi qui lui sont soumis par le Conseil d'Etat, ses pouvoirs et sa représentativité sont limités. Par ailleurs, il ne peut pas même adopter de loi: celles qu'il vote doivent encore, pour entrer en vigueur, recevoir la sanction de Sa Majesté<sup>1</sup>.

Il n'en demeure pas moins que, désormais, deux pouvoirs, fort inégaux certes, coexistent dans la Principauté, l'un étant compétent en matière législative et l'autre en matière administrative.

<sup>1</sup>Sur les Audiences-Générales, voir: Piaget, Arthur, *Procès-verbaux des Audiences Générales, 1816-1830, I*, Neuchâtel, Archives de l'Etat, 1904, introduction (pp. iii-lxxxvi).

Entre 1817 et 1826, ils tentèrent, chacun dans son domaine de compétence et avec une réussite très différenciée, de prendre des mesures en relation avec la pauvreté, la mendicité et l'assistance publique, les mesures de nature répressive relevant plutôt des Audiences-Générales, les mesures de réglementation du fonctionnement des chambres de charité, du Conseil d'Etat.

En 1817, le Conseil renouvelle une dernière fois le mandement de 1773: dès le mois de décembre, il se préoccupe de la question de l'assistance publique dans le but d'émettre un arrêté de portée générale. C'est ce qu'il fait, en février 1819, par un "arrêt relatif à l'assistance des pauvres"<sup>2</sup>. Parallèlement, les Audiences, entre 1818 et 1825, s'occupent d'un projet de loi concernant les pauvres assistés.

L'histoire de ces deux démarches, fortement imbriquées, est susceptible d'être interrogée de deux manières: il s'agit, d'une part, et tout en mettant en place les faits, d'apprécier la portée du changement par rapport à la période antérieure à 1815 et, d'autre part, d'examiner la nature des relations entre les deux pouvoirs en présence. Ce sont, au-delà de cette double interrogation, les modalités de la régulation étatique de l'assistance qui sont en jeu: quelle liberté de manoeuvre laisse-t-on aux chambres de charité communales? Jusqu'à quel point leurs décisions sont-elles liées par une réglementation et/ou une législation cantonale? Dans quelle mesure l'Etat estime-t-il qu'une telle régulation est nécessaire et qu'il doit la prendre en charge?

L'utilisation que nous faisons des sources considérées restreint considérablement le champ d'étude par rapport à la période précédente; par ailleurs, nous mettons en oeuvre des documents de nature différente.

Notre étude se base essentiellement sur la combinaison des sources émanant des deux pouvoirs dont nous examinons les actes: les *Manuels du Conseil d'Etat*, ainsi que, pour 1818-1822, des documents ayant servi de base aux délibérations du Conseil d'Etat et des Audiences (sources manuscrites); les *Procès-verbaux des Audiences-Générales* et les trois volumes de *Recueil des pièces officielles* (sources imprimées).

Nous n'avons utilisé des *MCE* que ce qui nous renseignait sur les mesures générales prises par le Conseil d'Etat: contrairement à la période précédente, les très nombreuses requêtes pour assistance insuffisante, en particulier, n'ont pas été prises en considération.

Il est donc clair que nos résultats sont lourdement hypothéqués: l'évolution de la pratique du Conseil dans ses décisions particulières en relation avec l'assistance publique et la mendicité nous échappe entièrement. Nous n'avons accès qu'à des décisions de portée générale.

Par ailleurs, il conviendrait d'examiner notre sujet en le mettant en relation avec des domaines voisins: la question des heimathloses, la réglementation progressive du séjour et du domicile des étrangers (Suisse d'autres cantons, Allemands, Français, Sardes), les dispositions en matière d'interdictions, de tutelles et de curatelles, le problème des illégitimes et de la législation en matière de mariages. Dans tous ces domaines, une forte composante intercantonale intervient, en raison de la disparité des législations et des réglementations d'un canton à l'autre.

#### **A. Survivances de l'Ancien Régime: le renouvellement du mandement de 1773 (août 1817-décembre 1817)**

La Suisse entière connaît, en 1816-1817, une disette effroyable, consécutive à des récoltes de grains et de pommes de terre fortement diminuées par des conditions météorologiques très mauvaises durant toute l'année 1816; à l'automne 1817, des moissons abondantes rétablirent l'équilibre.

Ce sont l'assistance communale et la bienfaisance privée qui prirent en charge la pauvreté engendrée par la situation. L'action du Conseil d'Etat dans cette situation de crise obéit à des schémas identiques à ceux des années 1771 et 1794: interdictions d'exportation et efforts pour se procurer des grains à

---

<sup>2</sup> *RPO I*, pp. 339-343.

l'étranger<sup>3</sup>.

Dans un premier temps, la seule mesure prise par le Conseil pour lutter contre la pauvreté liée à la situation fut de renouveler en août 1817 le mandement de 1773 interdisant la mendicité. Les secours de l'assistance communale et de la bienfaisance privée, affirme le Conseil, ont été suffisants et, par ailleurs, la situation s'est nettement améliorée: la mendicité n'a donc pas/plus de raison d'être:

*"Malgré l'abondance des secours accordés par les communautés, les chambres de charité et les particuliers, à tous les nécessiteux qui étaient en souffrance par suite des circonstances malheureuses et extraordinaires de l'année dernière, un grand nombre de vagabonds étrangers et de sujets de l'Etat qui préfèrent le désordre et la fainéantise à d'honnêtes moyens d'existence, parcourent toutes les parties de la Principauté et y exercent le vil métier de mendiant, devenu sans excuse par la saison actuelle et le prix des comestibles".*

Ordre est en conséquence donné aux officiers de juridiction *"de faire réitérer la publication du mandement du 8 février 1773"*; les communautés doivent établir des gardes temporaires pour arrêter les mendiants et les renvoyer dans leurs communautés ou, s'ils sont étrangers, les remettre à la gendarmerie<sup>4</sup>.

Le mois suivant, pourtant, l'on ne donne pas suite à une demande du capitaine et châtelain du Val-de-Travers, qui désirait le rétablissement du tourniquet dans sa juridiction, afin que le mandement de 1773 dont on venait de renouveler la publication *"puisse être exécuté en tous points"*; il demandait également que chaque commune soit tenue d'établir un local pour déposer provisoirement les mendiants arrêtés<sup>5</sup>.

Et à la fin du même mois de septembre, le Conseil supprimait, en raison des frais engendrés pour les particuliers et les communautés, les gardes temporaires ordonnées par l'arrêt du mois d'août; pourtant, pour mettre à exécution l'article 4 du mandement de 1773, les communautés ont l'obligation de déterminer des personnes chargées d'accompagner jusqu'à la commune voisine les mendiants arrêtés et reconduits ainsi dans leur commune<sup>6</sup>.

La première réaction du Conseil face à la pauvreté et à la mendicité liées à la crise de subsistance de 1816-1817 se fait donc encore en empruntant une voie ancienne: interdire la mendicité, en renouvelant le mandement de 1773.

<sup>3</sup>Sources imprimées sur ce sujet: MB, 1817, pp. 42-43 et 1818, pp. 68-70 41-45; Ch.-G. de Tribolet, *Mémoires sur Neuchâtel, 1806-1831*, Neuchâtel, Wolfrath, pp. 178-180; "Remarques sur les années 1816-1817", MN, 1875, pp. 196-198, 270-272 et 1876, pp. 48-50, 67-70, 120-122, 168-170; Ph. Godet, "Le cher temps", MN, 1889, pp. 134-136; Alphonse Petitpierre, *Un demi-siècle de l'histoire économique de Neuchâtel. 1791-1848*, Neuchâtel, librairie générale Jules Sandoz, 1871, pp. 368-371. Etudes récentes sur le même sujet, pour quelques cantons suisses: Georges Boujol, *Genève face à la disette de 1816-1817*, mémoire de licence, Genève, 1971; Gérard Michaud, *La disette de 1816-1817 dans le Canton de Vaud*, mémoire de licence, Lausanne, 1976; Barbara Guex, *Das Krisenjahr 1816/17 in Basel. Auswertung einer Armenfrage*, mémoire de licence, Bâle, 1970.

<sup>4</sup>MCE 166, 18 août 1817, p. 710 (proposition de renouveler les mandements interdisant la mendicité); MCE 166, 25 août 1817, p. 728 (renouvellement du mandement de 1773).

<sup>5</sup>MCE 166, 15 septembre 1817, p. 781.

<sup>6</sup>MCE 166, 30 septembre 1817, p. 829.

**B. Histoire du règlement de février 1819 et du projet de loi concernant les pauvres assistés (1817-1826): pouvoir administratif et pouvoir législatif au début du "second régime prussien"**

**1. "Aviser aux mesures législatives ou administratives" pour diminuer le nombre de pauvres: L'adresse des quatre bourgeoisies aux Audiences-Générales (décembre 1817-juin 1818)**

Deux démarches à l'origine étrangères l'une à l'autre, concernant toutes deux la question de l'assistance communale, se rencontrèrent au printemps 1818: une volonté du Conseil de s'occuper *"sous un point de vue général, de la question de l'entretien des pauvres"*; une demande adressée au gouverneur, comme président des Audiences, par les quatre bourgeoisies, dans le but qu'il soit pris des mesures contre *"les progrès de la misère et les désordres toujours croissants qui en sont la suite"*<sup>7</sup>.

Pour le Conseil d'Etat, les choses commencent en décembre 1817: au début du mois, une commission chargée de l'examen d'un mémoire sur les moyens d'améliorer le sort des illégitimes rend son rapport. Le Conseil décidant de ne pas prendre la question en considération *"dans le moment actuel"*, charge par contre la même commission, augmentée du chancelier,

*"de s'occuper, sous un point de vue général, de la question de l'entretien des pauvres de l'Etat"*<sup>8</sup>.

La volonté politique de régler l'assistance publique, au lieu de se borner à interdire la mendicité, comme on l'avait encore fait quatre mois auparavant, est ainsi exprimée pour la première fois par le Conseil d'Etat. La révolution mentale que suppose cette simple mention est décisive: tout se passe comme si la jonction s'était opérée, entre, d'une part, les réflexions de la Société du Jeudi sur une réforme de l'assistance communale, dont on rappellera qu'elles furent suscitées par le projet d'un Sandoz-Rollin alors absent du Conseil d'Etat, et, d'autre part, la mutation opérée dans la nature de l'exercice du pouvoir sous le régime Berthier par un Conseil agissant désormais au moyen de mesures générales et intervenant directement dans les affaires communales.

Au mois de mars 1818, la commission rend son rapport sur les *"mesures à prendre en général pour l'entretien des pauvres de l'Etat"*. Mais à ce moment-là, une autre affaire avait commencé d'occuper le Conseil d'Etat: il était informé que les communes, soit les quatre bourgeoisies, allaient présenter aux Audiences-Générales des "représentations" à ce sujet. Il renvoie en conséquence la prise en considération du rapport présenté jusqu'au moment où le "législatif" se sera occupé de ces représentations<sup>9</sup>.

A la fin de 1817, en effet, les communes du pays prenaient de leur côté l'initiative: le 30 décembre, le Conseil est informé par le maire de Neuchâtel que la bourgeoisie de Valangin, sur la demande des communautés et paroisses des Montagnes, a demandé au Conseil de Ville (bourgeoisie de Neuchâtel) de convoquer une réunion des quatre bourgeoisies (Neuchâtel, Valangin, Landeron, Boudry), dont le but serait de présenter une demande aux Audiences-Générales visant à pouvoir nommer des curateurs aux dissipateurs et s'opposer aux mariages trop précoces des pauvres<sup>10</sup>.

Le mois suivant, les informations se précisent: les quatre bourgeoisies ont eu une première conférence, où fut discuté un mémoire de la commune du Locle.

<sup>7</sup>MCE 166, 2 décembre 1817, p. 1016; PVAG I, p. 185.

<sup>8</sup>MCE 166, 2 décembre 1817, p. 1016. Composition de la commission: le procureur-général de Rougemont; Alphonse de Sandoz-Rollin; de Meuron-de Corcelles; baron de Chambrier; châtelain de Vattel. Cette commission, en fait, durant trois ans, est quasi permanente et spécialisée dans les questions liées à l'assistance publique.

<sup>9</sup>MCE 167, 10 mars 1818, p. 231.

<sup>10</sup>MCE 166, 30 décembre 1817, pp. 1136-1137 (rapport du maire de Neuchâtel sur la séance du Conseil de Ville du 29 décembre 1817).

*"sur l'état de détresse où cette commune et plusieurs autres communes des montagnes, étaient réduites par le nombre toujours croissant des pauvres et les demandes toujours plus impérieuses qu'ils ne cessaient d'adresser à tous les établissements de charité".*

Parmi les moyens proposés par le mémoire pour lutter contre le mal figure la compétence que l'on désire voir accordée aux communes de nommer des curateurs aux "prodigues", accord qui est du ressort de l'autorité législative. Les Quatre-Ministres, délégués par la Ville à une conférence ultérieure des quatre bourgeoisies, ont été autorisés par le Conseil de Ville à y accepter d'adresser aux Audiences une demande générale sur le sujet, sans indiquer en détail les moyens proposés pour remédier au mal<sup>11</sup>.

A la fin du mois de mars enfin, le Gouverneur informait le Conseil qu'une députation des quatre bourgeoisies lui avait remis, en tant que président des Audiences, une adresse pour *"les engager à rechercher les moyens à mettre en usage dans le but de prévenir les progrès toujours croissants de la misère"*<sup>12</sup>.

C'est en avril que les Audiences se voient soumettre cette adresse, ainsi que le mémoire des communautés des Montagnes. Les mesures proposées dans le mémoire, dit l'adresse, exigent *"le concours tant de l'autorité supérieure que du corps chargé de la législation"*<sup>13</sup>.

Les quatre bourgeoisies recommandaient en conséquence cet objet aux Audiences; ces dernières décident de renvoyer le mémoire à une commission.

Celle-ci rend son rapport lors de la séance du mois de juin: elle y *"indique les moyens qu'elle juge propres à diminuer le nombre et l'immoralité des indigents"* et propose que les Audiences adoptent une adresse au Conseil d'Etat en lui demandant de

*"revoir les ordonnances relatives à l'assistance des pauvres" et "d'aviser aux mesures législatives ou administratives que les changements survenus dans nos circonstances paraissent exiger"*<sup>14</sup>.

Les Audiences adoptèrent cette proposition; cinq jours plus tard, le Conseil d'Etat, sur cette adresse, renvoie la question au rapport de la commission nommée en décembre de l'année précédente<sup>15</sup>.

## 2. L'"arrêt relatif à l'assistance des pauvres" de février 1819 et l'échec du premier projet de loi sur les pauvres assistés (novembre 1818-juin 1823)

La suite du récit voit les deux démarches qui, en 1818, s'étaient rejointes, se séparer à nouveau: de son côté, le Conseil adopte des "mesures administratives", par un arrêt de février 1819 révoquant l'ordonnance de 1773 et prescrivant des règles générales pour l'assistance communale; les Audiences, elles, adoptent, après deux ans de débats, un projet de loi prévoyant une procédure exceptionnelle pour punir les pauvres *"en scandale"* et pour priver de leurs droits politiques les pauvres assistés. Mais en 1823, tout est à recommencer: Sa Majesté n'a pas sanctionné le projet dont il s'agit.

En novembre 1818, la commission chargée en juin de l'examen de l'adresse des Audiences rend son rapport; après avoir discuté le catalogue de mesures proposées par la commission des Audiences, le

---

<sup>11</sup>MCE 167, 27 janvier 1818, pp. 100-101 (rapport du maire de Neuchâtel sur la séance du Conseil de Ville du 26 janvier).

<sup>12</sup>MCE 167, 28 mars 1818, pp. 285-286.

<sup>13</sup>PVAG I, 2 avril 1818, p. 186.

<sup>14</sup>PVAG I, 24 juin 1818, pp. 231-233.

<sup>15</sup>MCE 167, 29 juin 1818, p. 544.

Conseil renvoie une fois encore l'affaire à sa commission, en la chargeant de proposer des mesures en relation avec celles proposées dans ce catalogue. La commission devait partir du principe général *"que l'obligation des communautés d'entretenir leurs pauvres n'est que facultative"*<sup>16</sup>.

En février 1819, la commission rend son rapport: elle propose une ordonnance, remplaçant celle de 1773 et contenant des dispositions réglant l'assistance communale, ainsi qu'un projet de loi à soumettre aux Audiences-Générales. L'intention est encore, à ce moment, d'émettre des mesures législatives et administratives conjointement et de disposer ainsi d'un nouveau système général et uniforme; ainsi, le même jour que la commission rend son rapport, l'on repousse à plus tard la sanction à accorder aux règlements des chambres de charité de Fleurier et Môtiers, parce que

*"le Conseil (...) étant actuellement occupé à de nouvelles mesures législatives et administratives relatives à l'assistance des pauvres, ne peut accorder sa sanction à aucun règlement particulier jusqu'à ce que ces mesures générales aient été adoptées"*<sup>17</sup>.

L'ordonnance, de nature administrative, est adoptée par le Conseil, et sa publication ordonnée. Quant au projet de loi, réduit de trois à deux articles et légèrement modifié, il est adopté: on le soumettra aux Audiences en juin<sup>18</sup>.

Au mois de juin 1819, l'affaire est donc traitée aux Audiences. Le procureur-général commence par exposer comment le Conseil a répondu à l'adresse de juin 1818: des mesures administratives ont déjà été prises avec le règlement de février, et un projet de loi est maintenant présenté aux Audiences.

Ces dernières, après débat, se limitent à prier le Conseil d'Etat d'ordonner que ce projet et l'exposé du procureur-général soient imprimés et distribués aux membres du législatif<sup>19</sup>.

En juin 1820, elles débattent à nouveau du projet, pour le renvoyer en commission; cette dernière rend son rapport durant la séance de juin 1821, et les Audiences adoptent alors enfin le projet, avec quelques modifications qui ne changent pas la nature du texte<sup>20</sup>.

Immédiatement, le Conseil soumet alors le projet de loi ainsi adopté à la sanction de Sa Majesté<sup>21</sup>. Mais en juillet 1822, une réponse négative arrive de Berlin: le Prince de Hardenberg informe le Conseil

*"que Sa Majesté n'a pas jugé convenable de sanctionner le projet de loi adopté par*

---

<sup>16</sup> MCE 167, 9 novembre 1818, p. 938.

<sup>17</sup> MCE 168, 8 février 1819, pp. 91-92. Règlements de chambres de charité adoptés ou rejetés par le Conseil entre 1816 et 1848, sur la base des *Tables des MCE*: Bevaix (règlement pour l'entretien de ses pauvres adopté, 14 mai 1816), Coffrane (on lui refuse de déroger à son règlement en attaquant ses capitaux, 30 juin 1817), Le Locle (règlement adopté, 10 mars 1818; règlement pour la réunion des fonds de charité adopté, 29 septembre 1818 et 31 septembre 1822), Fleurier et Môtiers (décision repoussée jusqu'après une mesure générale, 8 février 1819) Dombresson (obtient des modifications au règlement de sa chambre de charité, 10 juillet 1820), Grand Bayard (règlement pour sa chambre de charité rejeté, 22 novembre 1822), Cerneux-Péquignot (règlement pour les fonds d'assistance adopté, 25 février 1822), Valangin (règlement de la chambre de charité adopté, 17 février 1824), Noiraigue (règlement pour l'emploi de ses fonds de charité adopté, 19 janvier 1824), St. Sulpice (règlement de la chambre de charité adopté, 28 novembre 1826), Fleurier (règlement de la chambre de charité adopté, 11 novembre 1839), Coffrane (règlement de la chambre de charité adopté, 16 mars 1840).

<sup>18</sup> MCE 168, 8 février 1819, p. 92 (la commission rend son rapport); MCE 168, 20 février 1819, pp. 139-142 (l'ordonnance est adoptée); MCE 168, 22 février 1819, pp. 148-149 (projet de loi adopté; publication de l'ordonnance ordonnée).

<sup>19</sup> PVAG I, 22 juin 1819, pp. 327-331. MCE 168, 29 juin 1819, pp. 579-580 (le Conseil accède à la demande des Audiences).

<sup>20</sup> PVAG I, 20 juin 1820, pp. 400-402; PVAG II, 19 juin 1821, pp. 15-18.

<sup>21</sup> MCE 170, 25 juin 1821, p. 571; MCE 170, 2 juillet 1821, p. 588; MCE 170, 9 juillet 1821, pp. 599-600.



*les audiences pour la répression de la licence des pauvres*<sup>22</sup>.

Il semble que ce soit la compétence donnée par l'article 1 du projet aux communes de punir sans appel leurs pauvres "en scandale" qui a causé ce rejet. Le Prince charge de plus le Conseil d'informer les Audiences de ce refus, afin qu'elles discutent à nouveau cette loi. Ce n'est que lors de la séance de juin 1823 que le procureur-général informa les Audiences de ce refus<sup>23</sup>.

3. Les dispositions législatives pour réprimer les abus des pauvres définitivement enterrées (juillet 1822-février 1826)

Dès la réponse négative de Berlin en été 1822, on a l'impression que la volonté politique de faire passer une telle loi a disparu, même si, pour se conformer aux ordres de la Cour, l'on soumet à nouveau un projet, réduit à un seul article, aux Audiences.

La réponse de juillet 1822 avait été renvoyé au rapport d'une commission du Conseil; celle-ci, en octobre, est chargée de dresser un nouveau projet<sup>24</sup>, qu'elle présente au Conseil en février 1823<sup>25</sup>. Mais, alors que c'est lors de la séance de juin 1823 que les Audiences sont informées du refus de Berlin et que le nouveau projet de loi est déjà établi, ce n'est qu'en février de l'année suivante que le procureur-général est chargé de présenter

*"comme article unique de cette loi, l'art. 2 du projet arrêté par les audiences"*<sup>26</sup>.

Aucun nouveau projet n'a donc été établi: on se contente de supprimer, par rapport à l'ancien, l'article qui avait causé le refus de Berlin.

Présenté aux Audiences en juin 1824 par le procureur-général, le projet, objet de nombreuses critiques, est renvoyé à une commission<sup>27</sup>, qui rend son rapport en juin 1825.

Son préavis est défavorable. Les Audiences ont déjà refusé qu'une privation des droits politiques pour les assistés concerne aussi les assemblées de bourgeoisie; quant à une telle privation en ce qui concerne les assemblées de communauté, elle peut fort bien être édictée par les communautés elles-mêmes, le gouvernement pouvant susciter et approuver les mesures qu'elles prendraient:

*"il dépend des communautés de prendre les mesures qui leur paraîtraient nécessaires envers leurs pauvres assistés, et (...) le Gouvernement pourrait, selon les cas, provoquer ou sanctionner ces mesures".*

Elle propose en conséquence le rejet du projet; les Audiences suivirent ce préavis par soixante-cinq voix contre deux<sup>28</sup>.

Dès lors, reléguée au niveau des mesures que pourraient prendre les communes, l'idée d'une disposition législative répressive contre les abus des pauvres s'évanouit. Certes, au lendemain du refus du projet de loi par les Audiences, le Conseil chargea bien une commission d'examiner les mesures à prendre suite à ce rejet<sup>29</sup>; et, sur son rapport, en février 1826, il ordonna aux officiers de juridiction

<sup>22</sup>MCE 171, 22 juillet 1822, pp. 696-697.

<sup>23</sup>PVAG I, 27 juin 1823, p. 112.

<sup>24</sup>MCE 171, 21 octobre 1822, p. 900.

<sup>25</sup>MCE 172, 7 avril 1823, p. 309.

<sup>26</sup>MCE 173, 2 février 1824, p. 99. Exposé des motifs adopté par le Conseil: MCE 173, 7 juin 1824, p. 456.

<sup>27</sup>PVAG II, 14 juin 1824, pp. 148-153.

<sup>28</sup>PVAG II, 29 juin 1825, p. 220.

<sup>29</sup>MCE 174, 30 juin 1825, p. 530.

de lui faire parvenir dans un délai de deux mois

*"des rapports sur ce qui se passe dans les communautés de leurs ressorts à ce sujet, et sur les dispositions où elles seraient d'exclure par des règlements les pauvres assistés de leurs assemblées"*<sup>80</sup>.

L'intention est claire: il s'agit de tenir compte de la proposition contenue dans le rapport de la commission des Audiences en juin 1825. Mais aucune suite ne fut donnée à l'affaire, soit que les rapports n'aient jamais été envoyés, soit que le Conseil n'ait pas jugé nécessaire de les utiliser.

#### 4. Les leçons d'un récit: les limites du système parlementaire sous le "second régime prussien"

Ce qui ressort le plus clairement de ce récit, c'est la lenteur et l'impuissance des Audiences: saisies en juin 1818 du dossier, elles ne peuvent que demander au Conseil de voir quelles mesures législatives et administratives il pourrait prendre. Ce dernier, parce que les règlements qu'il émet ne sont soumis à aucun contrôle, met moins de neuf mois (juin 1818-février 1819) pour publier une nouvelle ordonnance sur l'assistance des pauvres.

Les Audiences, par contre, ne peuvent prendre aucune initiative: elle ne peuvent que prier le Conseil de leur présenter un projet de loi, auquel elles ne peuvent amener que des amendements mineurs; et lorsque, en juin 1821, elles adoptent un projet, ce dernier doit encore, après avoir transité par le Conseil, être soumis au Roi; le refus de ce dernier n'est communiqué que deux ans plus tard, en 1823, et ce n'est que l'année suivante qu'un nouveau projet est présenté par le Conseil d'Etat.

L'attitude de ce dernier dans ses rapports avec le législatif est de restreindre au maximum les compétences de ce dernier. Ainsi que l'écrit un témoin engagé, l'ancien chancelier de Tribolet, l'on appréhendait

*"tout ce qui peut le [le Conseil] mettre dans la dépendance des Audiences et [assimiler ces dernières] aux Grands Conseils des cantons suisses"*<sup>81</sup>.

De fait, toujours selon le même mémorialiste, les différences entre le système politique des cantons suisses (Petits Conseils ou exécutifs; Conseils souverains ou législatifs) est importante. Tout d'abord, les décisions des Audiences ne lient le Conseil que dans la mesure où elles ont été sanctionnées par le Prince; ensuite, le *"Conseil d'Etat reste indépendant des Audiences pour tout ce qui ne tient pas à la législation, aux impositions et aux rapports fédéraux"*<sup>82</sup>.

Relatant l'adresse des quatre bourgeoisies et du renvoi de la question à une commission des Audiences, en avril 1818, l'ancien chancelier, déplorant que l'on ait laissé les Audiences s'occuper d'une question qui est aussi de nature administrative, formule quatre principes qui guidèrent le Conseil dans ses rapports avec les Audiences.

La séparation des compétences, tout d'abord: si les Audiences n'ont en rien à traiter de questions administratives, le Conseil, par contre, cherche à garder le contrôle de la gestion par les Audiences de leur domaine de compétences: il s'agit non seulement *"de ne pas les laisser s'immiscer dans les affaires d'administration"*, mais encore de *"conserver l'initiative par rapport à celles-mêmes qui sont de leur compétence"*.

Cette volonté de contrôle se traduit par l'exigence que toute proposition de nature législative soit, sans qu'il y ait eu décision de principe de la part des Audiences, soumise de manière non contraignante au Conseil, qui demeure ainsi libre de la prendre ou non en considération:

*"exiger que toute proposition qui tendrait à l'émission d'une loi ou autre disposition publique soit renvoyée préalablement au Conseil et par forme de vœu, parce qu'il*

<sup>80</sup>MCE 175, 27 février 1826, p. 170.

<sup>81</sup>Tribolet, *Mémoires sur Neuchâtel...*, p. 197.

<sup>82</sup>*Ibidem*, pp. 199-200.

*appartient à lui seul d'en dresser le projet".*

Enfin, une fois le projet soumis aux Audiences, celles-ci ne doivent n'y apporter que des modifications de forme:

*"ne pas permettre que dans un projet de cette nature les Audiences apportent, sous le nom d'amendement, des changements qui se rattachent au fond, sans que de tels amendements aient été soumis auparavant à l'examen du Conseil pour être ensuite proposés par lui aux Audiences"<sup>33</sup>.*

Ainsi, d'un côté, le Conseil d'Etat peut prendre des décisions de portée générale en matière administrative rapidement, de sa propre initiative; d'un autre côté, le législatif, s'il ne peut pas décider sur quelle loi il va se prononcer, ne peut pas même l'adopter définitivement. Ses compétences sont donc extrêmement réduites. Les mesures de portée générale en matière d'assistance publique et de répression de la mendicité ne peuvent, ainsi, de fait, être prises que par le Conseil d'Etat.

### **C. Le contenu des mesures générales proposées et/ou adoptées (1818-1824)**

#### **1. Le mémoire des communautés des Montagnes**

Les mesures suggérées dans le mémoire des communautés des Montagnes et transmises aux Audiences par l'adresse des quatre bourgeoisies exigent<sup>34</sup>, affirment ces dernières, *"le concours, tant de l'autorité supérieure que du corps chargé de la législation".*

Le mémoire dont il s'agit affirme que le but est *"de parvenir dans l'Etat à une réforme" générale de l'assistance communale, rendue nécessaire par "l'augmentation toujours croissante des pauvres".* Pour cela, des mesures partielles sont insuffisantes: il faut

*"un ensemble dans tout l'Etat, vu que parmi les règlements à adopter, il pourrait s'en trouver qui, tout en assurant la prospérité générale, paraîtraient aux yeux de quelques-uns porter atteinte aux principes de la liberté individuelle, et dans ce cas de pareils règlements doivent être soumis [aux autorités supérieures]"*.

La nécessité d'une intervention du pouvoir central, Audiences ou Conseil, découle donc du caractère répressif des mesures envisagées.

Les mesures proposées sont au nombre de sept; toutes, selon le mémoire, doivent être *"généralis[ées] à tout l'Etat"*. Deux nous semblent de nature plutôt administrative, cinq, de nature plutôt législative, dans la mesure où, pour être mises en oeuvre, elles exigeraient une loi, les pauvres concernés voyant par ces dispositions leur liberté restreinte.

Les deux premières mesures proposées touchent à l'organisation de l'assistance communale et/ou de l'école: on demande une meilleure surveillance de l'instruction religieuse et de l'éducation en général; on propose également que l'obligation d'assister les pauvres soit restreinte aux cas d'accidents, de maladie et de vieillesse, dans le but *"obliger l'homme valide à ne compter que sur ses propres forces"*.

Les autres idées émises, par contre, sont contraignantes et conduisent à des mesures de rigueur: -faire des secours distribués une dette, c'est-à-dire obliger les pauvres dont la situation s'est améliorée à les rembourser;

-établir un règlement *"sur les mariages en général, sous le rapport de l'âge et des moyens d'existence, à l'instar de ce qui se pratique chez nos voisins, où l'on remarque l'obligation dans laquelle sont les pauvres de rembourser les charités qu'ils ont reçues avant de pouvoir former un établissement, et*

<sup>33</sup> *ibidem*, pp. 249-250.

<sup>34</sup> PVAG I, 2 avril 1818, pp. 185-190. Le mémoire est reproduit aux pp. 187-190.

*même de déposer et prêter à la commune une certaine somme qui tient lieu de garantie*<sup>85</sup>.

- faire une loi obligeant les communiens n'habitant pas leur commune à faire "revivre" leurs droits périodiquement s'ils veulent être reconnus.
- un règlement de police correctionnelle, avec une maison de détention.
- une maison de travail pour les pauvres.

Un tel système eût, de fait, mis les pauvres sous la tutelle de leur commune; l'obligation de rembourser les secours, l'introduction de limitations aux mariages, l'obligation de faire revivre les droits d'origine périodiquement, en particulier, mesures vraisemblablement inspirées de l'exemple de cantons alémaniques, de Berne en particulier, forment le coeur de ce que demande le mémoire, avec la suppression de l'obligation d'entretien des pauvres valides.

## 2. Les moyens "propres à diminuer le nombre et l'immoralité des indigents" proposés par la commission des Audiences en juin 1818

Dans son rapport de juin 1818, la commission nommée par les Audiences en avril proposait des mesures quelque peu en-deçà de ce que demandait le mémoire des communautés de Montagnes; certaines dispositions, en particulier, qui eussent marqué un changement profond dans l'organisation de l'assistance communale (restrictions aux mariages, secours considérés comme dettes, prescription des droits d'origine après un certain temps), ne sont pas reprises.

Les mesures proposées sont au nombre de cinq<sup>86</sup>:

- un règlement de police des étrangers précis;
- "libérer les communes de l'obligation qui leur était imposée d'entretenir leurs pauvres":* n'assister que les vrais nécessiteux, ne pas entamer les capitaux, *"dénoncer les pauvres vicieux afin que leurs désordres fussent réprimés"*;
- permettre aux communes de faire les démarches pour interdire et mettre sous curatelle certains pauvres;
- "écarter des assemblées délibérantes les pauvres assistés des fonds publics, pendant l'année où ils reçoivent des secours et pendant l'année suivante"*;
- surveiller l'instruction religieuse des enfants des pauvres.

La deuxième, la troisième et la quatrième de ces propositions furent largement suivies par le Conseil dans son projet de loi et son ordonnance de février 1819; quant à la première, le Conseil l'a devancée: depuis le mois de décembre 1817, il s'occupe d'un règlement de police des étrangers. La cinquième proposition, enfin, conduisit le Conseil, en mai 1819, soit entre la publication du règlement de février et la présentation du projet de loi aux Audiences en juin, à charger trois de ses membres de *"conférer avec des députés de la compagnie des pasteurs"*, pour inviter la compagnie

*"à faire donner les plus grands soins à l'instruction religieuse des enfants des pauvres et à s'occuper, de concert avec les autorités locales, de moyens de surveillance pour s'assurer que ces enfants sont de bonne heure habitués à un travail assidu et que les vices auxquels ils peuvent être enclins sont réprimés avec fermeté."*<sup>87</sup>

<sup>85</sup>Ce sont les dispositions qui existent, par exemple, dans le canton de Berne. Le "prêt" dont il s'agit est une somme que doit payer à la commune de son mari une femme épousant un ressortissant bernois et devenant, par là, ressortissante de cette commune. On parle de "finance d'entrage" (Einzugsgeid).

<sup>86</sup>Ni les PVAG ni les MCE ne reproduisent le rapport en question; le rapport aux Audiences sur le projet de loi en juin 1821 contient un résumé de ces propositions: AEN, *Série Assistance 2/lb*, 19 juin 1821.

<sup>87</sup>AEN, *Série Assistance 2/lb*, 18 mai 1819. Arrêt concernant l'article 5 du rapport fait aux Audiences-Générales. Ceci conduisit à des enquêtes sur l'état des écoles dans toute la Principauté, menées sur ordre du Conseil, ainsi que, de leur côté, par les pasteurs; en 1826, un ordre général sur l'éducation publique était émis par le Conseil et, en 1829, suite à un rescrit du roi, l'on mettait sur pied une Commission d'Etat chargée de la question. Source: MB, 1833, pp. 37-40. C'est ainsi que, dans les

**D. L'"arrêt relatif à l'assistance des pauvres" du 20 février 1819: une organisation uniforme de l'assistance communale?**<sup>38</sup>

**1. Le contenu du texte**

L'ordonnance de février est constituée d'un préambule et de 8 articles; l'article 1 donne des directives aux chambres de charité pour l'assistance de leurs pauvres, *tout en abolissant* les taxes obligatoires que des communes pouvaient avoir introduites; l'article 2 interdit d'entamer les capitaux des fonds d'assistance; l'article 3 ordonne aux communautés de dénoncer aux officiers les pauvres qui seraient "en scandale" et l'article 4 prévoit une procédure permettant aux communes de demander l'interdiction de pauvres dissipant leurs biens; les articles 5 à 8 reprennent, en les modifiant quelque peu, les articles 2 à 5 et 7 du mandement de 1773.

L'article 1 donne aux communautés le droit de renvoyer, après une première sommation, tout non-communier qui tombe à la charge publique: la communauté d'origine de ce dernier est obligée de le recevoir. Les principes devant guider l'assistance communale sont les suivants: essayer dans une première phase de mettre le pauvre *"en état de subvenir par lui-même à ses besoins"*; si cela est impossible et, clause importance, si la conduite du pauvre le rend *"recommandable"*, les communes l'assisteront comme elles le jugeront convenable et *"compatible[] avec les revenus et les charges des fonds de charité"*. Le Conseil interdit toute contribution imposée aux communiers pour assister les pauvres.

L'article 3 ordonne aux communautés de dénoncer au chef de juridiction *"les pauvres qui par leur inconduite ou leur insubordination, seront en scandale dans le lieu"*; en attendant que le projet de loi alors soumis aux Audiences soit adopté, c'est le Conseil qui décide sur chaque cas ce qu'il convient de faire.

La procédure donnant aux communautés le droit de demander un mandement d'interdiction contre *"des pères de famille s'abandonn[ant] à une vie scandaleuse et tellement désordonnée qu'elle menace leurs femmes et leurs enfants d'une ruine totale"*, est la suivante: la demande peut émaner soit de la communauté soit des parents de l'accusé; c'est le Conseil qui accorde de tels mandements, sur la base d'un procès-verbal et de l'avis de la cour de justice du lieu et des parents.

Les quatre derniers articles, sur lesquels nous ne reviendrons pas, reprennent, de manière plus précise et en se concentrant uniquement sur la procédure ordonnée, des dispositions figurant déjà dans le mandement de 1773:

-l'article 5 fixe la voie hiérarchique pour la transmission des demandes de secours au Conseil d'Etat; contrairement à ce que prescrivait l'article 2 de 1773, répété jusqu'en 1811, ce sont désormais les pasteurs seuls qui transmettent deux fois l'an ces requêtes; il n'est plus parlé d'une quelconque attestation de ces requêtes, soit par les mêmes pasteurs, soit par les officiers. L'interdiction de venir personnellement présenter de telles requêtes au Conseil n'est pas non plus mentionnée en 1819, de même que la voie par laquelle les secours accordés sont remis au destinataire et la réserve des cas extraordinaires.

-l'article 6, remplaçant les articles 3 et 4 de 1773, répète la défense de mendier. Il n'est plus fait mention de la peine du tourniquet, prévue en 1749 et 1773; c'est désormais la gendarmerie, et non plus une escorte de milice qui reconduit le mendiant; ce dernier, de plus, n'est plus reconduit dans sa

---

années 1820, l'éducation publique devint une préoccupation du Conseil d'Etat, alors qu'elle avait jusqu'alors laissée à l'entière discrétion des communautés. Voir, sur la question générale de l'accession de la question de l'éducation publique au statut de tâche gouvernementale: Pierre Caspard, "Pourquoi l'Etat neuchâtelois s'est-il intéressé à l'instruction publique?", communication présentée au colloque de Neuchâtel (1993) sur l'école élémentaire neuchâteloise au XIXe (actes à paraître dans le MN). Le présent travail doit beaucoup, au niveau conceptuel, à cette remarquable communication.

<sup>38</sup> Texte de l'arrêt: *RPO I*, pp. 339-343; MCE 168, 20 février 1819, pp. 139-142; AEN, *Série Assistance 2/lb* (vraisemblablement un premier état du texte). Voir annexe n°6 pour le texte de cette ordonnance.

commune d'origine, mais dans sa commune de domicile. Enfin, cette dernière, contrairement à ce qui était imposé à la commune d'origine en 1773, n'a plus à payer les frais de "rapatriement".

-l'article 7 reprend d'assez près l'article 5 de 1773: c'est la défense faite aux pasteurs, officiers et autres gens d'office d'accorder des autorisations de mendier ou de quêter. On rajoute seulement que de telles pièces, lorsqu'elles sont saisies, doivent faire l'objet d'un rapport au Conseil.

-l'article 8, enfin, reprend, tout en étant beaucoup plus concis, l'article 7 de 1773: les rôdeurs et mendiants étrangers doivent être arrêtés par les communautés et remis à la gendarmerie, qui les conduira au dépôt à Neuchâtel (ce ne sont donc plus les communautés qui doivent les amener à Neuchâtel).

L'essentiel du règlement, ce sont donc les articles 1 à 4, dont on relèvera qu'ils reprennent en substance entièrement les propositions de la commission des Audiences de juin 1818: rendre l'assistance communale facultative (art. 1), prendre des mesures pour préserver les capitaux des établissements d'assistance (art. 2), pouvoir sévir contre les pauvres vicieux (art. 3) et pouvoir établir des curateurs aux dissipateurs (art. 4). C'est aussi le point de vue du Conseil d'Etat, par la bouche du procureur de Rougemont dans son rapport; il résume le contenu de l'ordonnance de février 1819 dans les termes suivants:

*"Ce règlement interdit la mendicité, il rappelle que la charité est facultative, il prévient la diminution des fonds publics, il pourvoit à ce que, selon les anciennes formes, les dissipateurs soient mis dans l'impossibilité de se ruiner ainsi que leurs familles"<sup>39</sup>.*

La différence essentielle entre les articles 5 à 8 et l'ordonnance de 1773 est le rôle nouveau donné à la gendarmerie, chargée désormais de ramener les mendiants du pays dans leur commune de domicile et d'amener les rôdeurs étrangers arrêtés par les communautés au dépôt de Neuchâtel.

## 2. "la charité (...) est et doit être facultative": les finalités du règlement de février 1819<sup>40</sup>

L'essentiel de l'arrêt, ce sont donc les articles 1 à 4, qui contiennent des dispositions générales concernant l'assistance communale. L'esprit de ces articles semble être favorable aux communautés, dont la position par rapport aux communiers pauvres paraît renforcée. Dans cette mesure, les souhaits de la commission des Audiences en juin 1818 semblent suivis.

### **a. "Il est bon que la mendicité (...) sente qu'elle est dans la dépendance": remettre les chambres de charité en position de force par rapport aux assistés**

Dans son exposé aux Audiences en juin 1819, le procureur-général de Rougemont rappelle la situation à l'origine du règlement de février 1819 et de la loi proposée au législatif. Il s'agit essentiellement de réprimer les abus des pauvres, c'est-à-dire les remettre en situation d'infériorité par rapport aux communes et aux chambres de charité:

*"La mendicité faisait chaque jour dans ce pays d'effrayants progrès, les secours des particuliers et celui des caisses publiques ne suffisaient pas aux besoins réels ou prétendus des pauvres, dont l'exigence allait en croissant, quelques-uns mêmes y mêlaient de l'arrogance. Loin de se sentir humiliés d'être forcés de recourir aux charités particulières ou publique, loin d'ambitionner de s'y soustraire par une sage économie et un travail assidu, l'on voyait un grand nombre de ces pauvres se livrer à la fainéantise et à divers désordres, envisageant les charités qu'ils obtenaient comme le paiement d'une dette. L'on a vu de ces mendiants menacer leurs communes, si on ne leur accordait pas tout ce qu'ils exigeaient, de quitter le pays et d'y laisser à sa*

<sup>39</sup> PVAG I, 22 juin 1819, p. 329.

<sup>40</sup> Citation tirée de l'exposé du procureur-général aux Audiences en juin 1819. PVAG, 22 juin 1819, p. 329.

*charge leurs femmes et leurs enfants.*<sup>41</sup>

Le canton de Neuchâtel, continue le procureur-général, ne connaît pas, contrairement à l'Angleterre, de taxes qui absorbent jusqu'à la moitié du revenu; les impôts sont inexistants. Ainsi, *"chaque citoyen est assuré de recueillir en entier le produit de son travail et de son industrie"*; de ce fait, et vu que *"tout homme qui veut travailler trouve de l'ouvrage"*,

*"personne n'est réduit à la mendicité sans être coupable d'imprévoyance ou d'inconduite, à l'exception de ces cas malheureux où des accidents imprévus privent une famille de toutes ressources"*.

La pauvreté n'étant pas la conséquence de taxes étatiques, il en résulte que la charité, de l'Etat, des communautés ou des particuliers, *"est et doit être facultative"*.

Dès lors, le but du règlement de février et de la loi soumise aux Audiences est de faire de l'assistance un geste que rien ne contraint; le pauvre, en demandant d'être secouru, n'exerce pas un droit, mais il demande une faveur; il ne peut exiger, il ne peut que demander:

*"il est bon que la mendicité porte dans notre pays le caractère qu'elle doit y avoir, qu'elle sente qu'elle est dans la dépendance, et que ce sentiment donne à ceux qui s'y trouvent le besoin d'en sortir. C'est le but du règlement fait par le Conseil d'Etat et de la loi qu'il vous propose aujourd'hui"*.

Dans son rapport aux Audiences en juin 1821, la commission de ce corps caractérise en termes généraux les effets du règlement de février 1819. L'esprit de cette ordonnance est bien, selon elle, du même ordre que pour le procureur de Rougemont en juin 1819: de nouveaux rapports ont été institués entre les assistés et les chambres de charité; les premiers sont à nouveau en position de faiblesse, les secondes, en mesure de contraindre, par la liberté de manoeuvre qui leur est donnée dans l'accord de secours:

*"Les pauvres sont replacés dans la dépendance des communautés et des chambres de charité, qui peuvent maintenant exercer à leur égard une surveillance active, laisser souffrir le vice, seul moyen de le corriger, afin d'assister, avec d'autant plus d'efficacité, la vieillesse, la maladie, le vrai malheur"*.

Des secours accordés volontairement, au lieu de secours qui résultent de l'exercice par l'assisté d'un droit, font naître chez ceux-ci

*"des sentiments de reconnaissance, et le désir de rendre leurs moyens d'existence indépendants de toute volonté étrangère"*<sup>42</sup>.

Le règlement de février 1819 avait aussi pour finalité de sauvegarder les fonds destinés à assister les pauvres: c'était l'un des souhaits de la commission des Audiences en juin 1818, repris dans l'article 2 du règlement, qui défend aux chambres de charité et aux établissements d'assistance d'entamer leurs capitaux.

Le préambule de ce règlement résume ces deux motivations essentielles, soit remettre les pauvres en situation de suppliants et préserver les capitaux des chambres de charité:

*"L'ordonnance du 8 février 1773 qui défend la mendicité et prescrit un mode d'assistance, a été interprétée dans un sens tellement étendu que les pauvres exigent maintenant des secours pour peu qu'ils éprouvent des besoins réels ou imaginaires, et que les communautés ne croient pas être en droit de les refuser. L'augmentation effrayante du nombre des pauvres, la diminution et la ruine des fonds publics, suites inévitables de cette interprétation exagérée, ont depuis longtemps fixé l'attention du Gouvernement."*

---

<sup>41</sup>PVAG I, 22 juin 1819, pp. 327-331.

<sup>42</sup>AEN, Série Assistance 2/lb, Rapport fait aux Audiences-Générales sur le projet de loi relatif aux pauvres, 19 juin 1821.

b. Les communes en position de force? Les ambiguïtés de la charité facultative

Le contenu des articles 1 à 4 et les intentions proclamées semblent toutes favorables aux communes et devoir permettre de contraindre les pauvres à ne plus faire preuve d'inconduite, de paresse, d'insubordination et d'arrogance.

Il convient pourtant de ne pas oublier combien les mesures proposées par la commission de juin 1818 sont en retrait par rapport à ce que demandait le mémoire des communautés des Montagnes. De fait, c'est véritablement entre deux systèmes opposés que l'on a choisi, et ce choix s'est fait en partie en défaveur des communautés.

On leur dit, certes, ainsi que nous l'avons mentionné, que l'assistance est désormais facultative; mais est-ce bien le cas? Certes, même si l'article 1 impose aux communautés l'obligation de recevoir leurs pauvres expulsés, elle reçoit comme directive d'essayer d'abord de mettre le pauvre à même de subvenir seul à ses besoins. De plus, elles sont libres juges des secours qu'elles lui accordent: elles n'y sont tenues que si sa conduite est "recommandable"; par ailleurs, elles n'ont à accorder que les secours "qu'elles jugeront convenables" et "compatibles avec les revenus et les charges des fonds de charité".

Une telle liberté laissée devait être conçue comme permettant, en proportionnant les dépenses aux ressources disponibles et non aux besoins des pauvres, de ne pas toucher aux capitaux et de ne plus recourir à des "taxes et impositions forcées et concernant les pauvres", abolies par l'article 1.

Mais, de fait, quel est le résultat probable de telles mesures? Il est vraisemblable que les communautés devront continuer comme par le passé à assister leurs communiens âgés, malades, victimes d'accidents, placés dans des circonstances de famille lourdes: leurs charges diminueront-elles vraiment? Par contre, elles voient leurs moyens d'y faire face sérieusement limités: interdiction de taxes forcées sur les communiens, interdiction de toucher à leurs capitaux.

L'article deuxième prévoit qu'une autorisation du Conseil d'Etat est nécessaire pour toucher aux capitaux: n'est-ce pas mettre les chambres de charité sous le contrôle du Conseil? C'est du moins ce que comprit la ville de Neuchâtel: lors de la séance du Conseil de Ville du 22 mars 1819, les Quatre-Ministres, après une communication sur l'état des établissements de charité de la ville, proposent au Conseil de Ville

*"d'ordonner à la chambre de charité d'adopter pour règle de conduite, le dernier arrêt du Conseil relatif à la mendicité, cela en tant et autant qu'il pouvait la concerner, et sous la réserve expresse des droits particuliers de la ville de Neuchâtel".*

Cette proposition fut adoptée, mais il fallut que l'on réponde à un intervenant, qui demandait

*"si la ville voulait soumettre sa chambre de charité à la tutelle à laquelle cet arrêt soumettait les chambres de charité en général",*

que l'article deux du règlement prévoyait que l'autorisation de toucher aux capitaux devait être donnée par le "gouvernement ou [par] l'autorité compétence", ce qui réservait les droits du Conseil de Ville<sup>43</sup>.

Le but essentiel du Conseil, de fait, semble bien être de contrôler les dépenses des chambres de charité; le procès-verbal de la séance du 20 février 1819, dans laquelle le règlement fut adopté, note ainsi de façon très significative que l'ordonnance et le projet de loi auxquels la séance est consacrée ont été soumis au Conseil par

*"la commission chargée de ce qui concerne les mesures à prendre pour que l'entretien des pauvres n'épuise pas entièrement les ressources des communes"*<sup>44</sup>.

Une autre mention, au début de l'année 1821, confirme cette volonté du Conseil de contrôler la gestion financière des chambres de charité: en février, l'on renvoie à la commission spécialisée dans la question de l'assistance communale une proposition du procureur-général consistant à

<sup>43</sup>MCE 168, 23 mars 1819, pp. 248-250 (rapport du maire de Neuchâtel sur la séance du Conseil de Ville du 22 mai). L'attitude de la Ville est en l'occurrence conforme à ce qu'elle fut dans d'autres domaines: l'on se refuse systématiquement à considérer que les ordres généraux du Conseil concernent aussi la Ville, qui désire voir réservés ses "droits".

<sup>44</sup>MCE 168, 20 février 1819, p. 139.



*"faire rendre aux diverses chambres de charité du pays, des comptes pareils à celui que la chambre du Locle envoie toutes les années au Conseil"*<sup>45</sup>.

Même si, le mois suivant, suite au rapport de la commission, l'on décide *"qu'il n'y pas lieu à demander aux chambres de charité des rapports annuels sur l'administration de leurs finances"*<sup>46</sup>, il n'en est pas moins significatif que l'on ait envisagé une telle mesure.

C'est le rapport du procureur-général aux Audiences, en juin 1824<sup>47</sup>, qui nous permet le mieux de cerner ce que signifiait le terme de "charité facultative".

Les mesures adoptées en 1818, dit-il, étaient nécessaires pour conserver au sentiment de la charité *"le caractère libre qu'il aurait perdu, si les aumônes pouvaient être exigées comme le paiement d'une dette"*.

Il explique ensuite ce qu'est une assistance communale "facultative" ainsi conçue: les communes ont toujours l'obligation d'assister leurs pauvres; ce qui disparaît, par contre, ce sont les taxes forcées et concernant l'assistance que l'on imposait aux communiers. De telles taxes forcées sont, là où elles existent, liées à une tutelle de la commune sur les pauvres, qui se traduit par, entre autres, une limitation du droit de mariage (finance d'entrage, obligation de rembourser les assistances reçues pour se marier). Le système adopté en 1818, dit-il encore, est le système contraire de celui-ci. Il convient ici de citer longuement ce rapport:

*"Les communes et les paroisses ne sont pas moins obligées qu'anciennement à prendre soin des pauvres qui leur appartiennent, et lorsque leurs ressources deviennent évidemment insuffisantes, elles peuvent faire un appel à la charité de leurs membres, mais non plus imposer des taxes forcées, et le pauvre, qui sent qu'il n'a pas le droit d'exiger des secours, redouble d'efforts pour s'en passer. Chaque jour, en échange, on voit se développer les conséquences de ce système de taxe, qui, par un résultat assez ordinaire des mesures mal combinées, se trouve peser de la manière la plus fâcheuse sur la classe même en faveur de laquelle il a été établi. De l'obligation d'entretenir par des taxes forcées les membres pauvres de la commune on a fait découler pour celle-ci le droit d'exercer sur eux une tutelle poussée à un tel point qu'elle va beaucoup au delà de l'autorité paternelle elle-même; en sorte qu'un jeune homme qui, pendant son enfance et pour son éducation, a reçu de sa commune des secours qu'il est hors d'état de rembourser, se trouve par cela seul déchu du droit de se marier. Est-ce une fille étrangère qu'un communier veut épouser? Il faut, en outre que celle-ci soit en état de payer, à titre d'entrage, une somme qui dédommage la commune de la charge qui peut éventuellement retomber sur elle. De pareilles lois, bien propres à nuire essentiellement aux mœurs, paraissent porter une atteinte directe aux fondements de la société et aux premiers droits de ses membres. Sans doute le système contraire, d'après lequel l'ordonnance de 1818 a été rendue, a aussi ses inconvénients et ses difficultés (...)"*.

Il faut se souvenir, pour comprendre la portée du choix qui s'est opéré entre les deux systèmes en présence, que ce que demandaient les communautés des Montagnes en 1818, c'était, entre autres, un règlement introduisant des limitations au mariage des pauvres et la pratique d'une finance d'entrage, soit exactement ce qui caractérise le système opposé à celui que le Conseil a choisi par le règlement de février 1819.

<sup>45</sup>MCE 170, 19 février 1821. La chambre de charité du Locle publie et/ou envoie ses comptes au Conseil en 1814, 1816, 1817, 1820, puis chaque année. En 1821, par exemple, c'est en février que le MCE note l'envoi au Conseil du compte de la chambre de charité du Locle pour 1820 (MCE 170, 5 février 1821, p. 105).

<sup>46</sup>MCE 170, 27 mars 1821, p. 249.

<sup>47</sup>PVAG II, 14 juin 1824, pp. 148-152.

### 3. Conclusion

En conclusion, l'on peut donc affirmer que la marge de manoeuvre laissée aux communautés, combien grande qu'elle semble en raison de la liberté accordée dans l'appréciation des secours à donner aux pauvres (seulement s'ils sont "recommandables"; leur accorder les secours jugés convenables et compatibles avec les ressources), est, en fait, restreinte par ce règlement.

Certes, les organes d'assistance communale voient leur position renforcée en termes de rapports de pouvoir: les pauvres "en scandale" peuvent être dénoncés au Conseil d'Etat, on peut même demander contre eux des mandements d'interdiction; par ailleurs, l'assistance n'est pas un droit: elle est laissée à l'appréciation des communautés.

Mais ces dernières n'en doivent pas moins continuer à assister leurs pauvres, et il est désormais interdit de toucher aux capitaux, ainsi que de prélever des taxes forcées sur les communiens pour faire face aux dépenses de l'assistance. Le système adopté est celui de la charité facultative, certes, mais cela signifie en premier lieu que l'on interdit toute "taxe des pauvres" et en deuxième lieu seulement que les pauvres n'ont pas *droit* à l'assistance.

Il serait enfin abusif de qualifier l'ordonnance de février 1819 de réglementation uniforme de l'assistance communale: elle ne contient, en sus des droits nouveaux accordés aux communes envers leurs pauvres et de l'interdiction de toucher aux capitaux et de prélever des taxes forcées, aucune disposition sur l'assistance communale. On ne fait que définir les ressources qui sont désormais interdites aux communautés, mais rien n'est dit sur le fonctionnement de l'assistance communale: les chambres de charité restent libres de se donner les règlements qu'elles veulent, de gérer comme elles l'entendent le revenu de leurs capitaux et le produit des dons et collectes qu'elles peuvent faire, elles ne sont soumises à aucun contrôle (de l'officier de juridiction par exemple), elles ne doivent pas même rendre compte de leur gestion; en cas de conflit entre une communauté/chambre de charité et un pauvre protestant contre un refus d'assistance ou une assistance insuffisante, aucune procédure n'est prévue, aucune règle n'est édictée: l'on en reste, par défaut, à la situation qui prévalait durant la période 1773-1815, soit des requêtes individuelles à un Conseil d'Etat décidant sur chaque particulier.

### **E. "Indépendamment des mesures administratives prises par le Conseil d'Etat": histoire et contenu du projet de loi relatif aux pauvres assistés**<sup>48</sup>

Dès juin 1818, les mesures législatives discutées par les Audiences sont conçues comme étant en relation avec les mesures administratives ressortissant du Conseil d'Etat.

C'est ainsi que les Audiences, dans leur adresse au Conseil en juin, lui demandent *"d'aviser aux mesures législatives ou administratives que les changements survenus dans nos circonstances paraissent exiger"*.

De la même façon, la procédure prévue par le règlement de février 1819 à l'article 3, selon laquelle les dénonciations de pauvres "en scandale" doivent faire l'objet d'un procès-verbal sur la base duquel le Conseil d'Etat se prononcera sur chaque cas particulier, n'est que transitoire: elle ne vaut que

*"En attendant qu'il ait été pourvu par des dispositions législatives à la prompte répression de ces désordres"*.

La loi est ainsi conçue comme le texte sur la base duquel le traitement des cas particuliers, jusqu'alors tous soumis au Conseil, pourra être délégué à une autorité judiciaire qui l'appliquera.

La loi n'est que le supplément du règlement: ce dernier en est indépendant, il n'est pas nécessaire qu'elle soit promulguée pour qu'elle entre en vigueur. Les projets de loi soumis aux Audiences contiennent tous, en préambule, que ce qui est statué dans la loi l'est

*"indépendamment des mesures administratives prises à ce sujet par le Conseil d'Etat"*.

Les dispositions législatives dont il s'agit sont privatives de liberté et/ou de droits politiques; c'est pour cette raison qu'elles relèvent de la compétence des Audiences. Ainsi que le dit la commission de ce

<sup>48</sup> Texte: voir annexe n°6.

corps en juin 1821, ces deux mesures ont certes été accueillies favorablement par le Conseil d'Etat, mais ce dernier,

*"ne les jugeant pas du ressort de l'administration, il en a fait l'objet de deux articles de lois (...)"*<sup>49</sup>.

Les mesures en question sont de nature répressive: complétant les mesures administratives fixées dans les articles 1 à 4 du règlement de 1819, elles auraient donné aux communautés des droits sur leurs pauvres qui auraient représenté comme une compensation du contrôle auquel les soumet l'article 2 du règlement. Avec l'article 4 de ce même règlement, elles auraient représenté le volet répressif du système constitué par la loi et le règlement.

L'article 1 du projet prévoyait que

*"Les pauvres assistés ou sollicitant des assistances, qui par leur inconduite, des récidives de mendicité, ou leur insubordination, seraient en scandale dans le lieu, pourront être punis, après avoir été entendus, à la réquisition de l'officier de la juridiction et au jugement sommaire et sans appel de cinq membres de la cour de justice par une peine dont le maximum sera trois fois vingt-quatre heures de prison au pain et à l'eau."*<sup>50</sup>

Il s'agissait donc de mettre sur pied un tribunal sommaire, duquel auraient été justiciables toute personne assistée ou demandant des secours et que l'on pourrait accuser des délits vagues d'inconduite, de récidives de mendicité ou d'insubordination; les pauvres ainsi jugés, par une cour de justice qui n'aurait pas même dû être au complet, n'auraient eu aucune possibilité d'appel. C'est donc une véritable juridiction d'exception qui aurait été créée.

Dans son rapport de juin 1821, la commission des Audiences alla plus loin encore, en proposant de soumettre les pauvres assistés à une telle juridiction également pour *"autres désordres soumis par leur nature à des poursuites civiles"*. C'eût été dépouiller encore plus les assistés de leurs droits civils, en créant véritablement, pour les mêmes délits, deux justices, l'une pour les citoyens ne recourant pas à l'assistance publique et l'autre pour les assistés. Cette proposition fut certes rejetée par les Audiences à une grande majorité; mais l'on accepta par contre de remettre le pouvoir de punir de tels délits non plus à un tribunal spécial, mais à la corporation assistant les pauvres, soit à la communauté<sup>51</sup>.

Quant à l'article 2, il prévoyait, en juin 1819, d'exclure des assemblées de communauté, de bourgeoisie et en général de toute assemblée délibérante les pauvres assistés et leurs enfants pour l'année où ils auraient été assistés et l'année suivante:

*"Tout pauvre assisté des fonds publics ne sera point admis, non plus que ses enfants, aux assemblées de bourgeoisie, de communauté, ou d'autres corporations délibérantes, pendant l'année où il aura reçu ces secours et pendant celle qui suivra. Pour cet effet, il sera fait lecture à la première assemblée de communauté de chaque année, de la note de tous les pauvres qui, dès le 1er janvier au 31 décembre, auront reçu des assistances de la communauté ou des corporations de charité. Un extrait de ces notes sera tenu à la disposition des chefs de bourgeoisie, en tant que ces assistances*

<sup>49</sup>AEN, *Série Assistance 2/lb*, Rapport fait aux Audiences-Générales sur le projet de loi relatif aux pauvres, 19 juin 1821.

<sup>50</sup>PVAG I, 22 juin 1819, p. 330.

<sup>51</sup>L'article 1 adopté par les Audiences et soumis à la sanction de Sa Majesté était rédigé dans les termes suivants: *"Toutes les fois que des pauvres assistés par les fonds publics, ou sollicitant d'eux des secours, se rendront coupables d'une inconduite, de récidives de mendicité ou d'actes d'insubordination, ils pourront, après avoir été entendus, être punis, par la corporation qui les assiste, d'une peine qui ne pourra excéder trois fois vingt-quatre heures de détention au pain et à l'eau."* PVAG II, 19 juin 1821, pp. 15-18.

*concernent leurs bourgeois.*<sup>52</sup>

La rédaction définitive soumise à la sanction du roi n'excluait plus les pauvres que des assemblées de communauté ou *"ou d'autres corporations qui s'occupent de l'assistance des pauvres"*<sup>53</sup>.

Quant au projet soumis aux Audiences en juin 1824, et rejeté en juin 1825, il reprenait, en fait, la première mouture de l'article 1 en juin 1819, que les Audiences avaient déjà modifié en juin 1821: le Conseil, apparemment, ne tint pas compte des amendements que les Audiences avaient amenés à son premier projet, puisqu'il le représenta sans modification...<sup>54</sup> La limitation de la liberté des bourgeoisies, déjà proposée et écartée en 1819-1821, fut l'une des raisons qui firent échouer le projet en juin 1825: les mesures pour exclure les assistés des assemblées de bourgeoisie furent jugées inexécutables; la loi ainsi conçue fut considérée comme

*"inadmissible pour la bourgeoisie de Valangin, qui a le droit de faire les règlements qui la concernent, et dont les membres, ayant acheté le droit de voter, ne sauraient en être privés par la loi dont il s'agit"*<sup>55</sup>.

**F. "(...) le recours à l'assistance publique entraîne nécessairement la privation d'une partie de la liberté": les buts du projet de loi relatif aux pauvres assistés**

Les articles du projet de loi sont conçus dans le même but que le règlement lui-même: discipliner les mauvais pauvres et leur donner la volonté de pouvoir subvenir par eux-mêmes à leurs besoins; les mesures législatives ont ainsi pour objectif de distinguer les bons pauvres, ceux qui ne recourent pas à l'assistance, des mauvais pauvres, soit ceux qui y recourent et ceux qui sont "en scandale". Le procureur de Rougemont formule ce double but dans les termes suivants:

*"La loi que l'on vous propose a deux buts essentiels, celui de réprimer l'inconduite des mendiants, le second de ranimer le sentiment d'honneur qui humilie à ses propres yeux l'homme réduit à solliciter des secours qu'il est incapable de rendre. Avec ce sentiment, celui qui reçoit, loin de demander avec arrogance, s'humilie, et son premier besoin est de reconquérir son indépendance par les plus grands efforts de travail et d'économie, et celui qui donne, touché de ces dispositions de l'homme dans le malheur, le secourt avec confiance, abondance, et les ménagements les plus délicats. Le pauvre, arrogant, fainéant, dissolu, loin d'en mériter, est avec raison l'objet de l'animadversion des lois, et de la surveillance la plus active de la police (...)"*<sup>56</sup>.

Cette intention suppose une distinction entre "bons" et "mauvais" pauvres. Tout recours à la mendicité ou à l'assistance publique est privatif d'une partie des droits civils et politiques, et il s'agit d'inscrire dans la loi les moyens de récompenser les pauvres qui s'en sortent seuls et de punir ceux qui recourent à autrui. Il convient ici de citer longuement le rapport de la commission des Audiences de juin 1821:

*"Tout homme qui recourt à l'assistance des fonds publics, ou à la mendicité, renonce nécessairement et par ce seul fait, à une partie de ses droits civils. (...). Le pauvre assisté aux dépens du public, forme une classe distincte sous plusieurs rapports, et à l'égard de laquelle la plupart des corps et communautés sont depuis longtemps en*

<sup>52</sup>PVAG I, 22 juin 1819, p. 330.

<sup>53</sup>PVAG II, 19 juin 1821, pp. 18-19.

<sup>54</sup>PVAG II, 14 juin 1824, pp. 151-152. Il était prévu d'exclure les pauvres assistés et leurs enfants des *"assemblées de bourgeoisie, de communauté ou autres corporation délibérantes"*.

<sup>55</sup>PVAG II, 14 juin 1824, p. 152.

<sup>56</sup>PVAG I, 22 juin 1819, p. 329.

*position de prendre des mesures sévères et qui ne pourraient être totalement justifiées si elles avaient pour objet des hommes pourvoyant par eux-mêmes à tous leurs besoins et jouissant, par conséquent, de la plénitude de leurs droits. (...) il est d'une haute importance d'établir une ligne de séparation fortement prononcée entre les pauvres qui font des efforts soutenus pour conserver leur indépendance, qui souffrent plutôt que de recourir à l'assistance publique, et cette classe beaucoup trop nombreuse de pauvres dégradés, qui voient dans les fonds publics un patrimoine auquel leur imprévoyance, leur paresse, leur gourmandise, des vices plus honteux encore, leur donnent le droit de prétendre. Les premiers doivent jouir de toutes leurs prérogatives; ils ont droit à l'estime et à l'intérêt de tous les gens de biens<sup>57</sup>. Les seconds sont nécessairement privés d'une partie de ces prérogatives aussi longtemps qu'ils sont à charge à la société. Le but de la loi [est] de rétablir cette distinction (...). (...) le recours à l'assistance publique entraîne nécessairement la privation d'une partie de la liberté (...)<sup>58</sup>.*

Ce n'est, ainsi, pas la pauvreté elle-même qui est coupable; c'est le fait de recourir à l'assistance publique et à la mendicité: l'article 1 aurait, donc, servi à punir et à priver de leur liberté les mendiants et les pauvres indociles; l'article 2, à priver de leurs droits politiques les pauvres assistés en général: il n'y a pas de "bons" assistés. La notion de "mauvais pauvre" est ici sujette à une extension considérable: on ne visait pas les seuls pauvres "vicieux", mais tous les assistés.

### G. Conclusion générale

Par rapport à la période antérieure, les années 1817-1827 voient un pas capital être franchi: désormais, la volonté de "s'occuper sous un point de vue général de l'entretien des pauvres de l'Etat" est affirmée.

Si la légitimité d'une régulation étatique de l'assistance communale est ainsi reconnue, il convient aussi de relever combien une telle régulation, commencée en 1819, reste inachevée: le but du règlement de 1819 est moins d'organiser l'assistance communale que de replacer les pauvres dans un rapport de dépendance par rapport aux communes et chambres de charité.

Ces dernières conservent ainsi, comme auparavant, toute liberté pour organiser comme elles l'entendent l'assistance qu'elles fournissent à leurs pauvres; elles ne ressortent pourtant pas gagnantes des années 1818-1825: si elles peuvent désormais demander des mandements d'interdiction contre leurs pauvres dissipateurs et dénoncer les pauvres "vicieux" au Conseil d'Etat, elles n'en doivent pas moins continuer à assister leurs ressortissants; bien mieux: l'obligation, jusqu'alors coutumière, de recevoir et d'entretenir leurs communiens expulsés pour cause de pauvreté est désormais formulée dans un règlement contraignant, et il leur est de plus interdit de toucher à leurs capitaux ou d'imposer des taxes forcées pour se procurer les moyens d'assister leurs pauvres. Par ailleurs, et parce que le règlement a été publié sans que la loi ait été adoptée, ne peut-on pas craindre que, les communes assistant désormais moins leurs pauvres et les dispositions législatives pour punir ces derniers n'étant pas entrées en vigueur, la mendicité en sorte encouragée? C'est, à tout le moins, l'avis d'un Conseiller d'Etat qui, en février 1819, s'était opposé à la publication du règlement avant que la loi ne soit adoptée, en affirmant "que l'ordonnance tendant à provoquer la mendicité, emploie des moyens évidemment insuffisants pour la réprimer"<sup>59</sup>.

<sup>57</sup> Sic pour le pluriel!

<sup>58</sup> AEN, *Série Assistance 2/1b*, Rapport fait aux Audiences-Générales sur le projet de loi relatif aux pauvres assistés, 19 juin 1821.

<sup>59</sup> MCE 168, 22 février 1819, p. 148. Avis particulier que le Conseiller d'Etat Courvoisier a fait insérer au procès-verbal de la séance.

Le système politique en vigueur dans la Principauté entre 1816 et 1830 explique par ailleurs que la loi, explicitement prévue par le règlement de 1819 et qui aurait en quelque sorte représenté une compensation répressive à ces restrictions nouvelles, en privant de liberté ou de droits politiques les assistés, n'a jamais été adoptée. Les communautés des Montagnes demandaient, en 1817-1818, des droits sur leurs pauvres qui auraient conduit à une véritable mise sous tutelle de tout assisté: leur mémoire ne contient aucune demande de réglementation de l'assistance communale elle-même. Or, non seulement la quasi totalité de leurs demandes a été rejetée, mais encore elles se sont vu imposer des règles pour la gestion de leurs capitaux.

L'uniformisation de l'assistance communale apparaît donc, au terme de l'analyse, comme singulièrement inachevée en 1826. Le règlement de 1819 se présente, en définitive, comme une tentative de discipliner les pauvres "insubordonnés", mais qui, pour être menée à chef, eût dû être complétée par l'adoption et la mise en vigueur de la loi sur les pauvres assistés.

Ces conclusions demanderaient à être nuancées par l'examen d'autres sources: les mandements d'interdiction émis par le Conseil (article 4 du règlement), le traitement des requêtes de pauvres se plaignant que leur communauté ne les assiste pas (assez), les dénonciations par les communautés de pauvres "en scandale" et les décisions du Conseil sur ces plaintes (article 3 du règlement). Les archives de la gendarmerie seraient également à utiliser, pour apprécier dans quelle mesure les articles 6 et 8 sont appliqués. Enfin, il conviendrait de déterminer l'impact de ce règlement en examinant le cas d'une chambre de charité donnée: assiste-t-on différemment, après 1819, les pauvres? Les dépenses baissent-elles vraiment? Si ce n'est pas le cas, comment se procure-t-on les ressources nécessaires?

Les questions qui se posent, sur la base des sources utilisées pour ce travail, sont dorénavant les suivantes: le Conseil va-t-il dans l'avenir se préoccuper de régler de façon détaillée l'assistance communale elle-même? Le législatif va-t-il adopter des dispositions permettant de réprimer les "abus" des pauvres et des assistés?

## II. DECISIONS PONCTUELLES DU CONSEIL D'ETAT (1823-1837)

L'échec du projet de loi sur les pauvres assistés revenait à laisser au Conseil d'Etat, aussi longtemps que subsisterait l'organisation politique de la Principauté conférant à ce dernier les pleins pouvoirs en matière administrative, l'initiative de nouvelles mesures générales au sujet de l'assistance communale.

Il convient, dès lors, d'examiner s'il se préoccupa, après 1825, de prendre de telles mesures, en restreignant strictement l'analyse, toujours menée à partir des *MCE*, aux interventions formulées en termes généraux et émettant des prescriptions contraignantes et par lesquelles se manifeste la volonté affirmée en décembre 1817 de "*s'occuper sous un point de vue général de l'entretien des pauvres de l'Etat*".

### A. Délimitation du champ de la recherche

Des domaines voisins sont ainsi mis entre parenthèses, dans la mesure où les mesures générales dont ils ont fait l'objet, même si elles peuvent avoir des répercussions en matière d'assistance communale, n'ont pas pour finalité première d'intervenir directement dans l'organisation et la gestion de l'assistance publique. Il s'agit, en particulier, des démarches faites dès avant 1820 et jusqu'à la fin des années 1830 par le canton de Neuchâtel pour la suppression ou la réduction des finances de mariage imposées par certains cantons alémaniques à leurs ressortissants épousant des ressortissants d'autres cantons<sup>1</sup>; de l'élaboration et de l'application, dès 1817, d'une police des étrangers centralisée<sup>2</sup>; de nouvelles dispositions en matière de statut des illégitimes et de recherches en paternité<sup>3</sup>; ou encore de l'adoption de dispositions en matière de tutelles et curatelles ou de poursuites pour dettes<sup>4</sup>. Il conviendrait également de s'intéresser à l'histoire de la gendarmerie, parmi les tâches de laquelle figure la surveillance des gens sans aveu et la suppression de la mendicité (reconduire les mendiants sujets de l'Etat dans leur commune de domicile)<sup>5</sup>.

### B. Mesures de police et mesures administratives: l'assistance communale laissée à la discrétion des communes?

L'ordonnance de 1819 n'est pas, ainsi que nous l'avons montré plus haut, à proprement parler un règlement organisant l'assistance; or, jusqu'à la fin du second régime prussien, elle n'est ni complétée ni rapportée; de plus, les seules mesures administratives prises par le Conseil se limitent, en fait, en

---

<sup>1</sup>"Concordat sur les finances de mariages du 16 juillet 1839", *RPO III*, pp. 203-208.

<sup>2</sup>"Règlement concernant les étrangers du 20 février 1827", *RPO II*, pp. 94-101; "Règlement concernant les étrangers du 25 juillet 1833", *RPO II*, pp. 381-388; "Arrêt modifiant le règlement du 23 juillet 1833 concernant les étrangers du 5 juillet 1841", *RPO III*, pp. 246-247; "Arrêt promulguant le concordat relatif à l'établissement des Suisses dans les divers cantons du 21 mai 1821", *RPO I*, pp. 375-379; "Traité concernant les établissements réciproques entre la confédération suisse et la couronne de France du 30 janvier 1836", *RPO III*, pp. 90-94.

<sup>3</sup>"Loi de paternité du 14 décembre 1829", *RPO II*, pp. 154-162; "Arrêt relatif aux filles ou veuves enceintes d'enfants illégitimes du 18 janvier 1830", *RPO II*, pp. 167-169; "Déclaration royale en faveur des individus de naissance illégitime du 21 juillet 1833", *RPO II*, pp. 403-405.

<sup>4</sup>"Arrêt concernant les tutelles et curatelles du 30 mars 1830", *RPO II*, pp. 173-181; "Loi sur les poursuites pour dettes du 2 mai 1833", *RPO II*, pp. 316-343; "Loi sur les dettes de cabaret du 30 septembre 1840", *RPO III*, pp. 225-227; "Loi modifiant celle sur les poursuites pour dettes (2 mai 1833) du 8 janvier 1844", *RPO III*, pp. 342-349 et 407-408 (arrêt sur le même sujet du 30 juin 1847).

<sup>5</sup>Selon les *Tables des Manuels du Conseil*, le règlement pour la gendarmerie date du 7 février 1825; le 28 février 1832, ses attributions sont restreintes à la surveillance des gens sans aveu, à la suppression de la mendicité et à d'autres tâches de police (police des routes, escorte des détenus, garde des prisons, police des jeux prohibés, police des conducteurs d'animaux et saltimbanques, surveillances des auberges et cabarets, police des chiens, police de ... la vente des branches de sapin).

sus de la confirmation du contenu de l'un ou l'autre article du règlement, à ordonner une surveillance de la pratique du placement "à la démonte" des pauvres par les communes.

Il convient, tout d'abord, de rappeler que les rapports demandés en février 1826 aux officiers de juridiction à la suite du refus par les Audiences du second projet de loi en 1825 ne furent soit jamais envoyés au Conseil soit jamais utilisés par ce dernier. Invité par les Audiences à provoquer et à sanctionner des règlements communaux excluant les assistés des assemblées de communauté, le Conseil, ainsi, ne donne aucune suite à ce postulat<sup>6</sup>: nous n'avons retrouvé aucune trace d'une quelconque volonté du Conseil de susciter l'adoption de telles mesures répressives de la part des communes.

Un sujet de préoccupation sporadique du Conseil en matière d'assistance communale, c'est la pratique du placement "à la démonte" par les communes des pauvres à leur charge, en particulier des enfants: ces derniers étaient placés chez des particuliers lors d'une véritable mise aux enchères ("monte") à l'envers: on les attribuait à qui demandait le moins. C'est moins la pratique en elle-même que le Conseil condamne que les abus qui l'accompagnent.

Ainsi, en septembre 1823, sur la base d'un rapport sur le suicide d'un jeune pensionnaire de la chambre de charité du Locle placé à la démonte chez un paysan du Val-de-Ruz, le Conseil demande au lieutenant du Locle un rapport

*"sur l'usage où paraît être la chambre de charité du Locle de remettre à la démonte les enfants de ses pauvres, ainsi que sur la surveillance exercée sur ces enfants lorsqu'ils sont placés en pension ensuite de cette démonte"*.

Sept mois plus tard, les informations dont il dispose le conduisent à recommander aux officiers de huit juridictions de veiller à ce que certains abus ne se produisent pas dans les communes de leur juridiction où cette pratique de la mise aux enchères des pauvres, en particulier des enfants, est usitée; les officiers étaient de plus chargés de faire rapport au cas où ils seraient informés de l'existence de tels abus. Ce qui est visé, ce sont

*"des pratiques abusives et contraires à l'humanité et aux bienséances, comme de procéder au placement dont il s'agit par voie de cris publics et par enchère à la baisse, de faire assister les pauvres à cette opération en les soumettant à une inspection dégradante; de renouveler ces placements chaque année, en sorte que le prix des pensions se trouve enfin réduit d'une manière excessive"*<sup>8</sup>.

La mesure ainsi adoptée concerne bien l'assistance communale; mais elle est bien partielle: d'une part, elle n'est pas publiée, puisqu'on l'adresse aux officiers de juridiction et non aux communes et/ou aux chambres de charité; d'autre part, elle ne concerne que huit juridictions. L'on peut donc, tout au plus, parler d'un ordre partiel et ponctuel adressé à quelques officiers de juridiction et non d'une règle générale uniformisant un point particulier de l'assistance communale.

Entre 1819 et 1848, nous n'avons trouvé que deux mentions de propositions de modifications du règlement de février 1819; et toutes deux aboutissent à un refus du Conseil.

Tout d'abord, en novembre 1826, la direction de la gendarmerie demande que l'on fasse payer quelque chose aux communes auxquelles elle ramène des mendiants (l'article 6 du règlement de 1819 prévoyait qu'un tel renvoi se ferait "sans aucun frais pour la communauté"): elle se plaint de

*"l'impossibilité où elle se trouve d'empêcher la mendicité, si les communes ne sont pas tenues à de certains frais lorsqu'on leur renvoie des mendiants qui leur appartiennent"*.

Mais le Conseil, sur le rapport de la commission de police, refusa la demande, affirmant "qu'il ne peut

<sup>6</sup> Le 27 février 1826, il demande aux officiers des rapports sur "les dispositions où elles [communes de leur ressort] seraient d'exclure par des règlements les pauvres assistés de leurs assemblées". MCE 175, 27 février 1826. Voir sous-chapitre précédent.

<sup>7</sup> MCE 172, 22 septembre 1823, pp. 861-862.

<sup>8</sup> MCE 173, 13 avril 1824, p. 281.



être dérogé à l'article VI du règlement du 20 février 1819<sup>9</sup>.

De la même façon, en mars 1837, on refuse une demande du chef du département de l'Intérieur consistant à

*"modifier l'article 7 de l'arrêt du 20 février 1819, en rapportant la défense qu'il renferme et en régularisant la faculté de délivrer des attestations de pauvreté (...)"<sup>10</sup>.*

### C. Conclusion

Dès 1826 donc, le Conseil d'Etat délaisse toute velléité d'intervenir en matière d'assistance communale par des mesures administratives générales: l'ordre donné aux officiers de veiller à ce que certains abus dans le placement à la démonte des pauvres ne se reproduisent pas ne donne pas lieu à un arrêt général, les rapports demandés aux officiers en février 1826 n'eurent aucune suite et l'on refuse à deux reprises, en novembre 1826 et en mars 1837, de modifier des articles du règlement de février 1819.

Cet état de fait requerrait que l'on en rende compte. Le Conseil estime-t-il que le règlement de 1819 organise l'assistance communale de façon suffisante? Estime-t-on préférable de laisser aux communes la liberté de manoeuvre considérable pour l'organisation et la gestion de leur devoir d'assistance que leur confère par défaut ledit règlement? En tout état de cause, les communes neuchâteloises, à la veille de la Révolution de mars 1848, ne sont soumises, pour l'exercice du devoir d'assistance de leurs pauvres, à aucune véritable surveillance administrative.

A vrai dire, pourtant, sur la base des sources utilisées, il n'est pas possible de répondre aux questions posées ci-dessus; il conviendrait de dépouiller systématiquement deux autres sources, qui nous renseigneraient sur le traitement par le Conseil des questions liées à l'assistance communale entre 1816 et 1848: d'une part, les mentions de cas particuliers de communiers se plaignant de leur commune, d'accords ou de refus par le Conseil de mandements d'interdictions demandés par les communes ou les parents de pauvres vicieux et, d'autre part, les archives du département de l'Intérieur depuis la dicastérisation du Conseil en 1831-1832.

Mais peut-être l'explication est-elle à rechercher ailleurs: si, entre 1831 et 1848, le Conseil ne réglemente pas l'assistance communale, n'est-ce pas que cette compétence est désormais du ressort du nouveau Corps législatif, qui succède aux Audiences-Générales?

---

<sup>9</sup> MCE 175, 14 novembre 1826, p. 775.

<sup>10</sup> MCE 192, 27 mars 1837, p. 535. L'article 7 défend d'accorder "des attestations de pauvreté ou des permissions et recommandations pour quêter et mendier".

### III. L'IRRUPTION DE LA QUESTION COMMUNALE: LES COMPETENCES RESPECTIVES DU CORPS LEGISLATIF ET DU CONSEIL D'ETAT EN MATIERE D'AFFAIRES COMMUNALES

Le Corps législatif succédant aux Audiences en 1831 dispose, certes, d'un pouvoir un peu plus large que ces dernières; leurs compétences en matière de budget et d'élaboration de lois en font un parlement moins contrôlé que l'étaient les Audiences-Générales<sup>1</sup>.

Il n'en demeure pas moins que le principe de la séparation des pouvoirs entre les deux autorités laisse au Conseil un avantage considérable: il gère comme il l'entend ce qui relève du domaine "administratif", il n'est pas soumis à l'obligation de rendre compte annuellement de sa gestion; le Corps législatif ne peut donc ni approuver ou refuser cette dernière ni présenter, dans un rapport d'examen de la gestion du Conseil, des postulats.

#### **A. "Tout ce qui tient à l'existence des communautés (...) appartient exclusivement à l'autorité administrative": les affaires communales exclues du domaine de compétence du Corps législatif**

Cette séparation est affirmée à plusieurs occasions. A titre d'exemple, c'est le cas en 1836-1837, lors de la discussion d'un projet de loi sur les loteries<sup>2</sup>. Le débat porte presque uniquement

*"non sur l'utilité du projet en soi, mais sur l'autorité de laquelle il devait émaner", "sur la compétence du corps législatif à faire une loi sur l'objet en discussion"*<sup>3</sup>.

Pour les uns, une régulation étatique en cette matière doit être de la compétence unique du Conseil d'Etat, *"la matière étant absolument administrative et de police"*<sup>4</sup>; un arrêt du Conseil en octobre 1825 et une déclaration du commissaire royal de Pfuel en 1830<sup>5</sup> suffisent à atteindre le but visé.

Pour les autres, qui obtinrent gain de cause, certaines dispositions du projet de loi, en particulier la fixation des peines, en particulier en cas de débit clandestin de billets de loterie, relèvent de la seule compétence du pouvoir législatif. Emettre une interdiction générale de débit public des billets de loteries est insuffisant: il faut prévoir les peines en cas d'infraction, afin que les tribunaux aient une base sur laquelle prononcer des condamnations. Le projet contient ainsi des dispositions

*"qui ne pouvaient être réglées que par une loi. Sans doute, dit-elle, il existe une défense générale d'interdiction; mais il importe pourtant d'en déduire les conséquences, de fixer quelques règles d'application qui, sans cela, seraient abandonnées à l'arbitraire appréciation du juge"*<sup>6</sup>.

Dans cet exemple, la nature législative du projet discuté est en jeu; mais dans tout ce qui concerne les affaires communales prévaut un principe catégorique: la compétence exclusive du Conseil d'Etat.

A titre d'exemple, citons le traitement d'une pétition de la commune de Saint-Blaise. Elle demande, en juin 1834, que les communautés puissent élire comme elles l'entendent leur président et leurs fonctionnaires; de plus, elle demande que ce point soit réglé de façon uniforme pour tout l'Etat. Ce qui

<sup>1</sup> *Histoire du Pays de Neuchâtel III*, Hauterive, Attinger, 1993, *passim*.

<sup>2</sup> *Loi sur les loteries du 17 octobre 1837*, *RPO III*, pp. 133-136.

<sup>3</sup> *BCL 6*, 14 décembre 1836, p. 295 et 13 juin 1837, p. 359.

<sup>4</sup> *BCL 6*, 14 décembre 1836, p. 295.

<sup>5</sup> *Arrêt concernant les loteries étrangères du 31 octobre 1825*, *RPO II*, pp. 37-38; *Déclaration de Son Excellence M. le Commissaire-royal de Pfuel, abolissant les loteries dans l'Etat du 2 juillet 1830*, *RPO II*, pp. 200-201.

<sup>6</sup> *BCL 6*, 12 juin 1837, p. 353 (rapport de majorité de la commission chargée de l'examen du projet présenté par le Conseil d'Etat).

est ainsi en question, c'est, donc, une véritable loi sur les communes.

La pétition est renvoyée à la commission des pétitions, qui rend en décembre 1834 un long rapport, dans lequel la question principale est de déterminer le rôle des officiers de juridiction ou de leurs remplaçants dans les assemblées de commune. Selon la commission, ce sont ces représentants du Conseil d'Etat qui, de droit, président ces assemblées. Mais, après ce long exposé, la commission termine en excluant cette matière de la compétence du Corps législatif:

*"Tout ce qui tient à l'existence des communautés, à leur administration et jusqu'au jugement des difficultés qui s'élèvent entre elles, appartient exclusivement à l'autorité administrative, à l'exclusion de la puissance législative. C'est là un principe qui a été constamment en vigueur dans cet état, et auquel le Corps législatif lui-même a rendu hommage, même en juillet 1833 [affaire semblable renvoyée immédiatement au CE]."*

Les conclusions de ce rapport furent admises à une grande majorité par le Corps législatif.

Dans de telles conditions, l'on peut affirmer que, jusqu'en 1848, les conditions politiques et institutionnelles ne sont pas réunies pour qu'une loi sur les communes voie le jour: *"Tout ce qui tient à l'existence des communautés, à leur administration (...) appartient exclusivement à l'autorité administrative"*. Il est exclu que le législatif réglemente par une mesure uniforme l'organisation des communautés et, donc, l'assistance communale.

#### **B. La pétition de La Sagne sur les pauvres assistés: "ce n'est pas au pouvoir législatif à limiter les communes par des mesures générales" (décembre 1834)**

Une autre affaire qui passe devant le Corps législatif en décembre 1834 permet d'exemplifier la stricte réserve de tout ce qui concerne les affaires communales au domaine de compétence du Conseil d'Etat. A cette date, en effet, la commune de La Sagne présente au Corps législatif une pétition lui demandant de faire une loi excluant les pauvres assistés des assemblées de commune. C'était reprendre assez exactement le contenu de l'article 2 du projet de loi de 1818-1825. En 1825, les Audiences avaient renvoyé l'affaire au niveau des règlements communaux suscités et/ou approuvés par le Conseil d'Etat; en 1834, le Corps législatif refuse même d'entrer en matière, sur la base du fait qu'il ne rentre pas dans ses compétences de légiférer en matière d'administration communale.

##### **1. Le contenu de la pétition: uniformiser le fonctionnement des assemblées de commune**

La pétition<sup>7</sup> part du constat de la disparité des situations communales en matière d'exclusion des assistés des assemblées communales:

*"dans plusieurs communes de cet état il existe une règle en vertu de laquelle les pauvres assistés par leurs communes n'ont pas voix délibérative dans les assemblées de commune, et que dans d'autres endroits cette règle n'existe pas, ce qui cause plusieurs abus".*

Ainsi, par exemple, il est arrivé, affirme la pétition, que des pauvres assistés *"s'aident à former la majorité"* en se rendant à une assemblée communale, alors que d'habitude ils n'y vont jamais: on court le risque qu'ils *"ne gouvernent les communes à leur gré"*; il est même arrivé qu'ils votent sur les secours qui leur sont accordés, *"ce qui est très inconvenant"*.

Deux raisons justifient qu'on prive les assistés de leurs droits politiques communaux: d'une part, ils *"ne sont pas indépendants"*, *"ils dépendent de tout le monde"* et il est facile pour qui leur accorde la charité, leur vend à crédit, leur loue des logements ou leur fournit du travail *"de les faire voter dans le sens que l'on désire"*.

D'autre part, parce qu'ils sont à charge à la société, il ne convient pas qu'ils aient *"la moindre part*

<sup>7</sup> BCL 5, décembre 1834, p. 157.

<sup>8</sup> BCL 5, 16 décembre 1834, pp. 186-188.

au gouvernement de la société".

La loi pour les élections au Corps législatif<sup>9</sup> exclut les assistés et les faillis; la pétition demande en conséquence au législatif

*"de faire une loi semblable pour les assemblées de commune".*

Ce qui est demandé, c'est, donc, une loi uniformisant pour toutes les communes un point particulier du fonctionnement des assemblées de commune; comme dans l'exemple cité plus haut de la pétition de la commune de Saint-Blaise, ce qui est en jeu, c'est une réglementation uniforme pour toutes les communes, c'est, donc, une première loi sur les communes qui est demandée.

## 2. Refus du Corps législatif d'entrer en matière sur la question d'une loi communale: la question communale passe au premier plan

La pétition de La Sagne est renvoyée à la commission des pétitions, qui rend son rapport encore dans la session de décembre 1834. Les conclusions qu'elle propose sont adoptées à l'unanimité par le Corps législatif<sup>10</sup>.

Le rapport commence par relever que la commission a été unanime à être du même avis que la pétition sur la question des droits politiques communaux des assistés; mais c'est pour, immédiatement, se prononcer négativement sur ce qui fait le fond de la pétition, soit que le Corps législatif légifère en matière communale:

*"elle [la commission] ne pense pas que cette matière soit de la compétence du corps législatif".*

Deux arguments conduisent à cette conclusion, selon la commission.

Tout d'abord, le précédent de 1825, qui est réinterprété de façon significative. Dans son rapport de juin 1825, la commission des Audiences concluait au rejet de l'article de loi excluant les assistés des assemblées de commune et de bourgeoisie sur la base du fait que les Audiences s'étaient déjà prononcées négativement en ce qui concerne une loi fixant des règles pour les assemblées de bourgeoisie et que de telles mesures au niveau des communes relèvent des règlements que ces dernières veulent se donner *"et que le gouvernement pourrait, selon les cas, provoquer ou sanctionner ces mesures"*<sup>11</sup>. Cette procédure était, donc, considérée en 1825 comme un pis-aller possible, parce que l'on ne voulait pas adopter la loi: l'on ne s'est pas prononcé à proprement parler sur la question de la compétence du législatif à réglementer les affaires communales. Or, la commission du Corps législatif interprète ce rapport comme une décision sur cette question précise et fait de ce qui n'était indiqué que comme une solution possible une décision exclusive: le rapport de 1825, dit-elle,

*"portait que cet objet rentrait nécessairement dans les règlements communaux qui sont sanctionnés par le Conseil d'état, et qu'il n'était pas de la compétence du pouvoir législatif".*

Le second argument ne se contente pas d'invoquer un précédent: les modalités selon lesquelles il est formulé en font une norme inconditionnée, valable aussi longtemps que prévaut le système politique en vigueur après 1830: c'est "l'état constitutif" de la Principauté qui exclut qu'il soit pris des mesures législatives réglementant les affaires communales:

*"Si l'on consulte en outre l'état constitutif du pays, on devra dire qu'en effet ce n'est pas au pouvoir législatif à limiter les communes par des mesures générales dans l'exercice de leur administration et leur constitution intérieure."*

---

<sup>9</sup>Déclaration royale concernant la composition et les attributions du Corps législatif du 3 septembre 1831", *RPO II*, pp. 245-252 (voir article 2).

<sup>10</sup>*BCL* 5, 27 décembre 1834, pp. 199-200.

<sup>11</sup>*PVAG II*, 29 juin 1825, p. 220.

Dès lors, la conclusion, adoptée par le Corps législatif à l'unanimité, s'impose: il ne peut *"être question d'une mesure législative"* et *"il ne conviendrait dans aucun cas de fixer des règles générales"*. Le Corps législatif rend certes justice aux *"patriotiques intentions"* des pétitionnaires, mais relègue la matière concernée au niveau des règlements communaux qui doivent être soumis à la sanction du Conseil d'Etat: l'on

*"n'envisage pas la mesure qu'ils proposent comme devant faire la matière d'une loi, mais bien celle de règlements spéciaux de communautés soumis à la sanction du Conseil d'Etat"*.

Ce qui est ainsi en jeu, après 1830, c'est l'irruption d'un nouveau paradigme dans la politique neuchâteloise: la question communale, qui ne sera réglée définitivement que près de soixante ans plus tard, en 1888-1889. Pour les années 1830 et 1840, la situation politique et institutionnelle de la Principauté exclut toute mesure législative en matière communale; la réponse à la pétition de La Sagne ne parle pas même de règlements généraux que le Conseil d'Etat pourrait ou serait invité à établir: on se limite à mentionner la sanction de règlements communaux par le gouvernement.

### C. Conclusion

La situation à la veille de la Révolution de mars 1848, caractérisée par l'absence d'une loi sur les communes et par un vide réglementaire relatif en matière de dispositions administratives organisant l'assistance communale, est justiciable, au terme de notre analyse, de deux explications.

Tout d'abord, la séparation des pouvoirs entre le législatif et le Conseil d'Etat après 1830 se fait selon des modalités assez proches de ce qui prévalait entre 1816 et 1830: le Conseil d'Etat est souverain en matière "administrative"; les exemples donnés démontrent, par ailleurs, que toutes les mesures qui pourraient tendre *"à limiter les communes par des mesures générales dans l'exercice de leur administration et leur constitution intérieure"*, c'est-à-dire la matière d'une éventuelle loi sur les communes, relèvent strictement de la compétence du Conseil d'Etat. Le Corps législatif n'entre ainsi même pas en matière sur les deux demandes de Saint-Blaise et de La Sagne, qui conduiraient à l'adoption d'une loi sur les communes et qui, pour la seconde, équivaldrait à une reprise du contenu de l'article 2 du projet de loi de 1818-1825. De plus, le législatif, dans les considérants de son rejet de la pétition de La Sagne, ne parle pas même de mesures générales en matière d'affaires communales que pourrait prendre le Conseil: il ne mentionne que les *"règlements spéciaux de communautés soumis à la sanction du conseil d'Etat"*; l'initiative est ainsi laissée entièrement aux communes.

Or, de mesures générales en matière d'affaires communales, et en particulier d'assistance publique, le Conseil d'Etat, après le règlement de 1819, n'en prit aucune: il se borna à accorder ou à refuser sa sanction à des règlements de communautés et de chambres de charité. La question soulevée en conclusion du chapitre précédent reste donc entière: pourquoi, dès 1826, le Conseil d'Etat délaisse-t-il toute velléité d'intervenir en matière d'assistance communale par des mesures administratives générales?

L'on pourrait avancer, uniquement à titre d'hypothèse à confirmer par des recherches ultérieures, que la situation politique générale de la Principauté intervient dans cet immobilisme: si l'on ne veut pas imposer aux communes une réglementation uniforme, n'est-ce pas que l'on désire maintenir un statu quo politique, ne pas entrer en matière, par exemple, sur la question de l'introduction de la commune d'habitants (municipalité), qui sera l'une des premières innovations de la République née de la Révolution de mars 1848? N'est-ce pas, aussi, que les communes de ressortissants sont considérées comme l'un des éléments-clefs de *"l'état constitutif"* de la Principauté et qu'il s'agit, surtout après la Révolution manquée de 1831, de ne pas s'aliéner leur appui par des mesures contraignantes et uniformisantes? N'est-il pas significatif que, dans les années 1848-1888, les défenseurs des communes contre les municipalités et les lois successives sur les communes se recrutèrent essentiellement parmi les défenseurs ou les héritiers de l'Ancien Régime?

#### IV. DE LA PROPOSITION HUGUENIN D'UN ETABLISSEMENT DE TRAVAIL ET DE CORRECTION POUR LES PAUVRES (1841-1844) AU PROJET DE CODE PENAL DE 1845-1846

En 1841, Auguste-Frédéric Huguenin, député du Locle au Corps législatif, propose l'adoption d'une loi prévoyant la création d'une maison de travail ou de correction pour y détenir des pauvres coupables de délits comparables à ceux que visait l'article 1 du projet de loi de 1818-1825. Si le débat qui eut alors lieu au Corps législatif préfigure déjà les discussions qui accompagneront la création du pénitencier cantonal et de la maison de correction du Devens à la fin des années 1860, il se relie également, comme la pétition de La Sagne en 1834, à un article du projet de loi traité par les Audiences-Générales entre 1818 et 1825.

Le traitement de cette question par le législatif s'inscrit sur la toile de fond d'une carence de la législation neuchâteloise, qui, en 1848, ne dispose encore ni d'un code civil ni d'un code pénal; tout juste existe-t-il une loi de procédure pénale adoptée en 1835<sup>1</sup> et une "Loi pour la punition des contraventions et délits qui sont poursuivis devant les tribunaux civils" adoptée en décembre 1836<sup>2</sup>.

La seconde de ces lois ne contient aucune disposition relative à la répression de la mendicité ou des délits visés par la proposition Huguenin; quant à la première, elle ne mentionne que les compétences de la gendarmerie pour l'arrestation des mendiants étrangers<sup>3</sup>. Il est, certes, question dès 1816 d'adopter un code pénal; mais la Révolution de mars 1848 interrompt les travaux d'adoption d'un projet débattu au Corps législatif. Dans la mesure où le contenu de la proposition Huguenin finit pas être intégré à ce projet, nous revenons plus bas sur ce point.

##### A. Avant la proposition Huguenin: décisions éparses du Conseil relatives à la répression de la mendicité et des désordres des pauvres assistés

Suite au refus de l'article 1 du projet de loi de 1818-1825, les mesures législatives et réglementaires visant à réprimer la mendicité et les "désordres" des assistés (abandon de famille, refus de travailler, "inconduite",...) sont rares<sup>4</sup>.

Le 3 juin 1828, une commission ad hoc rend au Conseil un rapport demandé<sup>5</sup>, *"sur les moyens de réprimer le vagabondage"*, suite auquel on renonce à proposer aux Audiences, pour ne pas le voir refuser par celles-ci,

*"une loi qui aurait une grande analogie avec celle qu'elles avaient déjà rejetée en 1821"*<sup>6</sup>.

En conséquence, et *"vu l'urgence toujours croissante du désordre et du mal causés par le vagabondage"*, le Conseil autorise le directeur de la gendarmerie

---

<sup>1</sup>"Loi de procédures criminelles du 16 décembre 1835", *RPO III*, p. 35-72.

<sup>2</sup>"Loi pour la punition des contraventions et délits qui sont poursuivis devant les Tribunaux civils du 22 août 1837", *RPO III*, pp. 120-130.

<sup>3</sup>Article 88: Rappelé en avril 1840 par le Conseil (*Table MCE 1836-1840*, mot-matière "criminel", 29 avril 1840: *"Vagabonds et gens sans aveu: la direction de la Gendarmerie peut à teneur de la loi de procédure criminelle (art. 88) les incarcérer sans formalités."*

<sup>4</sup>Rappelons ici qu'il conviendrait, pour conclure avec plus de certitude sur ce point, de poser les jalons d'une histoire de la gendarmerie, en examinant particulièrement les modalités de son engagement dans la lutte contre la mendicité.

<sup>5</sup>*MCE 177*, 19 février 1828: on demande à la commission de police un rapport sur les moyens de réprimer le vagabondage; *MCE 177*, 2 juin 1828, p. 439: un premier rapport est livré au Conseil, qui renvoie de nouveau la question à la même commission, augmentée de Sandoz-Rollin. Le lendemain, décision du Conseil.

<sup>6</sup>*MCE 177*, 3 juin 1828, p. 447. L'argument, à vrai dire, est quelque peu spéieux: le projet avait été accepté par les Audiences, et c'était la Cour qui avait refusé de le sanctionner.

*"à faire détenir au pain et à l'eau, pendant un temps qui ne pourra pas excéder trois fois vingt-quatre heures, les sujets de l'Etat trouvés mendiant ou vagabondant (...)"*.

La disposition n'est pas reprise dans la loi de procédure pénale de 1835, et il n'est pas possible de déterminer si cet arrêt fut effectivement appliqué. Toujours est-il que la façon de procéder du Conseil en l'occurrence est claire: il étend les compétences du directeur de la gendarmerie aux mendiants sujets de l'Etat, alors que la loi de procédure pénale ne parlera que des mendiants étrangers et sans aveu. Le directeur de la gendarmerie se voit ici accordé, à l'égard des seuls mendiants sujets de l'Etat, à l'exclusion donc des pauvres assistés coupables de "désordres", les compétences que le projet de loi de 1818-1825 prévoyait d'accorder aux cours de justice civile ou aux communautés à l'égard des mendiants sujets de l'Etat et des pauvres assistés.

Le geste ainsi effectué est double: d'une part, on ne soumet pas l'affaire aux Audiences; d'autre part, on accorde la compétence dont il s'agit au directeur de la gendarmerie. L'on ne s'expose, ainsi, pas à un refus du législatif; mais, en même temps, l'on ne se donne pas les moyens d'agir à l'égard des pauvres assistés.

Mais la commission dut proposer au Conseil de soumettre aux Audiences un projet de loi reprenant presque littéralement l'article 1 du projet rejeté en 1818-1825 et devant répondre à ce que prévoyait l'article 3 du règlement de février 1819 (mesures législatives pour la répression des désordres des pauvres assistés); c'est, à tout le moins, ce que laisse entendre un document daté du 11 mai 1828:

*"Les individus qui en contravention à l'art. 6 de l'ordonnance du 20 février 1819 seront trouvés mendiant hors du district de la communauté où ils sont domiciliés et les pauvres assistés par les fonds publics ou sollicitant d'eux des secours qui se rendront coupables d'une conduite scandaleuse, d'autres insubordinations ou d'autres désordres (...) pourront à la réquisition de l'officier de juridiction dans le ressort duquel il y aura contravention (...) être punis après avoir été entendus en jugement sommaire sans appel de la cour de justice, soit par une délégation de 5 membres pour une peine qui ne pourra pas excéder pour la première fois 3 fois 24 heures et pour la seconde ou en cas de circonstance aggravante de 6 jours et 6 nuits de prison au pain et l'eau (...)"*<sup>7</sup>.

Une seconde fois, en septembre 1836, il fut à nouveau question de proposer au législatif un projet de loi visant à priver de liberté les mendiants: la commission des charités est chargée

*"d'examiner s'il n'y aurait pas lieu de proposer au Corps législatif quelques articles de loi pour la répression du vagabondage en recourant spécialement au moyen de la réclusion des individus qui s'y livrent"*<sup>8</sup>.

Ce dont il est question, donc, c'est d'une loi permettant d'emprisonner les mendiants, alors que le règlement de 1819 ne parle que de les reconduire dans leur commune de domicile et que l'arrêt de 1828 n'a aucun caractère législatif.

Mais la commission des charités ne rendit jamais le rapport demandé.

Ainsi donc, au moment où le député Huguenin fait sa proposition du Corps législatif en janvier 1841, il n'existe aucune disposition législative répressive à l'égard des mendiants sujets de l'Etat et des pauvres assistés: la loi de procédure pénale ne concerne que les mendiants étrangers; la compétence accordée au directeur de la gendarmerie en 1828 à l'égard des mendiants sujets de l'Etat a vraisemblablement été implicitement révoquée en 1832<sup>9</sup>; l'idée émise en 1828 de soumettre au législatif un nouveau projet de loi comparable à l'article 1 du projet de 1818-1825 a été repoussée, et la commission des charités ne rendit jamais le rapport demandé en septembre 1836 sur la convenance

<sup>7</sup> AEN, Série Assistance 2/lb, 11 mai 1828.

<sup>8</sup> MCE 191, 19 septembre 1836, pp. 1363-1364.

<sup>9</sup> Un arrêt du Conseil en février 1832 fixe, en les restreignant, les compétences de la gendarmerie. Il n'est pas question de la compétence d'emprisonner durant trois jours les mendiants sujets de l'Etat. MCE 182, 28 février 1832, pp. 340-341.

de proposer au législatif un projet de loi pour la répression du vagabondage.

On en est ainsi resté à la situation instaurée par le règlement de février 1819: les communautés sont chargées de dénoncer à l'officier de juridiction *"les pauvres qui par leur conduite ou leur insubordination, seront en scandale dans le lieu"*, le Conseil d'Etat ordonnant *"sur chaque cas particulier, les poursuites jugées nécessaires"*, et l'on attend toujours qu'il soit *"pourvu par des dispositions législatives à la prompte répression de ces désordres"* (article 3 du règlement du 20 février 1819).

**B. La proposition Huguenin: une maison de travail et de correction "pour la répression des désordres qu'enfantent le paupérisme, l'ivrognerie et la fainéantise" (janvier 1841)**

La proposition du député du Locle part d'une description du "mal" et de l'insuffisance des dispositions législatives existantes, pour conclure à la nécessité de l'adoption d'une loi autorisant l'établissement d'une maison de travail et de correction<sup>10</sup>. Elle se réduira, par la suite, à demander que les mauvais pauvres puissent être enfermés dans les prisons existantes; enfin, sur demande du Conseil d'Etat, le débat sur la question sera suspendu pour être intégré au projet de code pénal discuté en 1845-1846.

Le "mal" tout d'abord: en dépit des progrès de l'industrie et du commerce, le paupérisme fait *"des progrès désespérants"*; il faut prendre des mesures pour opposer à temps

*"une digue au torrent qui, pour l'avenir, menace la société d'une lutte entre le propriétaire et le prolétaire".*

Les causes du paupérisme ainsi croissant sont d'ordre moral: elles tiennent au caractère des pauvres; une causalité de nature économique (structurelle ou conjoncturelle) ou sociale n'est pas même, fût-ce pour être récusée, mentionnée, de même que le système en place d'assistance communale n'est en rien mis en cause:

*"Les principales causes du mal qui existe parmi les pauvres et les vicieux, sont: la fainéantise, l'imprévoyance, l'ivrognerie, l'abandon des enfants par leurs parents, et l'abandon des père et mère par leurs enfants."*

L'analyse confond ainsi des éléments de nature causale (fainéantise, imprévoyance, ivrognerie) et des éléments qui seraient plutôt des "manifestations" du "mal" (l'abandon de famille). Par ailleurs, elle revient à affirmer que si le nombre de pauvres croît, c'est que le nombre de pauvres "vicieux" croît: être pauvre, c'est, forcément, être coupable d'une défaillance morale. Si, en 1818-1825, l'on voulait, par des mesures répressives, distinguer les bons pauvres (ceux qui ne recourent pas à l'assistance) des mauvais (ceux qui y recourent), désormais une équivalence est posée: pauvre = assisté = vicieux, responsable de sa situation.

Dès lors, seuls deux moyens sont possibles pour remédier au mal: des mesures répressives ou des mesures moralisantes. Le député Huguenin ne considère que les premières. Celles qui existent, dit-il, sont insuffisantes.

Il réinterprète tout d'abord l'ordonnance de 1773: la volonté de diminuer le nombre de mendiants en ordonnant aux communes d'assister leurs pauvres n'a en rien résolu le problème. Les mauvais pauvres, *"qui sont en très grand nombre"*, *"se persuadèrent que l'obligation de les assister les dispensait de travailler"*. Le règlement de février 1819 a, certes, amené un premier correctif à ce *"malheureux système"* en rendant les charités facultatives et des *"mesures protectrices"* (i.e. répressives) provisoires ont été prises en attendant que des mesures législatives complètent le changement de système ainsi commencé (passer de l'assistance à la répression pour diminuer le nombre de mendiants/pauvres).

Mais le changement de système, pourtant, n'est pas achevé:

<sup>10</sup>BCL 8, 11 janvier 1841, pp. 106-107 (mention du dépôt de la proposition); BCL 8, 14 janvier 1841, pp. 258-263 (l'auteur développe sa proposition). Nos citations sont tirées de la seconde référence.



*"les moyens de répression contre les prodigues et les vicieux ne sont pas suffisants pour exercer à leur égard une influence morale qui les empêche de se vautrer dans le vice, et qui les oblige à travailler pour gagner leur vie".*

Il s'agit donc d'adopter des mesures législatives permettant une répression accrue à l'égard des pauvres comme moyen unique de régler la question du paupérisme; certes, concède le député, cela ne fera pas disparaître totalement les pauvres; mais cela permettra de punir les vicieux, c'est-à-dire, dans l'esprit de l'auteur de la proposition, la grande majorité des assistés, et de préserver les fonds des chambres de charité. Il s'agit, dit-il,

*"de régulariser autant que possible les rapports des pauvres avec les administrations pieuses, d'en imposer aux vicieux par des corrections en rapport avec les délits, et d'obtenir, par ce moyen, une protection pour la conservation des fonds destinés à améliorer la condition des membres de la société qui sont visités par l'infortune".*

Après avoir ainsi démontré la nécessité de telles mesures, il conclut par quelques arguments prouvant que l'établissement d'une maison de travail et de correction est possible: l'entreprise pourrait être financée par la générosité de Sa Majesté et par le *"patriotisme des Neuchâtelois"*; par ailleurs, il s'agirait d'un établissement modeste, pour une cinquantaine d'individus que l'on condamnerait à la réclusion temporaire et au travail obligatoire, ce qui serait suffisant pour tenir les autres vicieux en respect et les amener à se conduire en sorte de n'y être pas envoyés.

Le seul problème que le député du Locle voit est la détermination du tribunal compétent pour prononcer une telle peine, qui devrait ne pas entraîner une privation des droits civils, mais seulement une suspension; il propose qu'une telle condamnation soit du ressort du tribunal civil du domicile du prévenu, sur demande des parents et ordre du Conseil.

Ce qu'il convient de retenir de ce résumé analytique de la proposition Huguenin, c'est, certes, le contenu même de la proposition; mais c'est, aussi, le fait que l'établissement d'une maison de travail et de correction est présenté comme la solution unique au problème du paupérisme, sur la base d'une analyse ramenant la pauvreté à une causalité d'ordre moral. Le point mérite que l'on insiste: ce que le député du Locle projette de faire, c'est de résoudre la question du paupérisme. Et ce qu'il propose, en raison de l'exclusion implicite de toute causalité de nature sociale, économique ou institutionnelle, ce n'est pas une réforme du système de l'assistance communale, ce n'est pas non plus de prescrire, sans même revoir le système, des règles organisant de façon uniforme l'assistance communale. Ce sont, uniquement, des mesures visant à discipliner, en réprimant.

### **C. Accueil mitigé de la proposition Huguenin (janvier 1841): moraliser ou réprimer?**

L'accueil réservé par le Corps législatif<sup>11</sup> à la proposition du député du Locle est, à tout le moins, mêlé de retenue: l'on admet certes sans réserve aucune qu'il s'agit d'une question dont il *"est tout-à-fait convenable que le Corps législatif s'occupe"*.

Mais la majorité semble peu favorable à la proposition faite, au moins en ce qui concerne la création d'une maison de travail et de correction: ce genre d'établissements contribue plus à augmenter le nombre de pauvres; par ailleurs, sa mise sur pieds nécessiterait des mesures législatives fixant des règles pour la punition des délits visés.

De plus, l'on se demande si de nouveaux moyens de répression sont vraiment nécessaires:

*"Il faut examiner avant tout si les moyens de répression que nos lois nous offrent contre les délits de cette nature sont décidément insuffisants".*

La seule lacune législative reconnue réside, en définitive, dans le fait

*"qu'il n'y a aucun moyen intermédiaire entre l'interdiction d'hommes débauchés et la poursuite criminelle".*

<sup>11</sup>BCL 8, 14 janvier 1841, pp. 263-264.

Mais, ceci concédé, la majorité du Corps législatif dit préférer des moyens préventifs, de moralisation des pauvres, aux moyens répressifs. L'analyse des causes du "mal" est ainsi, implicitement, menée dans les mêmes termes que l'avait fait le député Huguenin: le paupérisme est ramené à une causalité d'ordre moral, mais, au lieu de réprimer les pauvres, on se propose de les moraliser:

*"(...) le remède au mal existant consiste moins dans la création d'établissements de ce genre et dans la punition que dans les soins de l'instruction et dans la bonne éducation à donner aux enfants. C'est par des moyens moraux qu'il faut tâcher de prévenir le mal, plutôt encore que de le soumettre à des peines".*

L'on finit par voter la prise en considération du projet et son renvoi en commission.

L'attitude du Corps législatif en l'occurrence est remarquable. La majorité ne remet pas du tout en question les présupposés de la proposition Huguenin: il est intéressant de voir des hommes qui, tout en adhérant à un discours qui fait de la pauvreté le résultat d'un manque moral individuel, d'une faute dont le pauvre est lui-même coupable, à un discours qui dit la pauvreté en termes moraux, aussitôt qu'ils auraient l'occasion de mettre en place les moyens de corriger les individus, s'abstiennent bizarrement, préférant des moyens de moralisation, qui n'ont aucune implication législative ou administrative immédiate; dont l'adoption n'engage à rien. N'est-ce pas parce que l'attitude contraire conduirait à devoir reconnaître une réalité qui n'est pas celle du discours dont il s'agit, c'est-à-dire que la pauvreté ne se réduit pas uniquement à une causalité d'ordre individuel, mais que jouent aussi des raisons de nature sociale et économique, structurelles et conjoncturelles.

#### **D. Le rapport de la commission du Corps législatif (juin 1842): un "projet de loi pour la répression des désordres des pauvres assistés"**

La commission du Corps législatif présente en juin 1842 un long rapport sur la proposition Huguenin, suivi d'un projet de loi en huit articles donnant aux tribunaux civils la compétence de condamner les pauvres coupables des "désordres" visés par le député du Locle à des peines de prison allant jusqu'à deux ans et assorties du travail obligatoire<sup>12</sup>.

##### **1. Reformulation de la proposition Huguenin**

Le rapport commence par reformuler le projet du député du Locle: il s'agit de *"l'établissement d'une maison de correction et de travail"* destinée aux *"mauvais pauvres"*, c'est-à-dire

*"ceux qui le sont tout-à-fait par leur faute et leurs vices, qui tombent à la charge publique par suite de leur ivrognerie et de leurs désordres, les fainéants incorrigibles".*  
(pp. 526-527)

Dès le début, donc, le projet est réinterprété: il ne s'agit plus de résoudre tout le problème du paupérisme, mais uniquement de se donner les moyens de réprimer les seuls pauvres *"qui le sont tout-à-fait par leur faute et leurs vices"*.

La proposition est légitime: l'ordonnance de 1819 prévoit qu'il sera pris des mesures législatives en cette matière; par ailleurs, le canton ne dispose

*"point encore de lois ou d'ordonnances répressives de désordres de la catégorie de ceux que l'auteur de la proposition a en vue".* (p. 528)

Il existe certes des lois punissant les vagabonds qualifiés<sup>13</sup> et l'abandon de famille; mais *"il est de mauvais pauvres, aussi punissables que les vagabonds, et auxquels on ne peut pourtant pas étendre*

<sup>12</sup>BCL 8, 15 juin 1842, pp. 526-543 (pp. 526-539: rapport; pp. 539-541: projet de loi; pp. 541-543: premier débat sur le projet de loi).

<sup>13</sup>Nous n'avons pas trouvé à quoi il est fait allusion: aucune loi, aucun décret ne formule ces principes. Il doit s'agir d'une simple référence à la pratique des tribunaux.

*l'application de la loi sur le vagabondage*" (p. 529); le rapport fait en particulier allusion à l'impossibilité de punir des pères de famille qui, sans abandonner leur famille, se livrent à l'"ivrognerie".

La question que la commission se propose en conséquence de traiter est de savoir si le moyen d'une maison de travail et de correction permet d'atteindre le but désiré.

## 2. Une maison de travail: un moyen inutile et inopportun pour corriger les désordres des pauvres

Le rapport examine longuement la question de la création d'une maison de travail et de correction comme moyen de corriger les mauvais pauvres. Tous les arguments tendent à résoudre par la négative la question posée. On retrouve dans ces pages l'écho de débats contemporains sur le système pénitentiaire et sur les maisons de travail: dans la mesure où le Corps législatif n'eut pas à choisir entre les systèmes en présence, nous nous contentons de mentionner brièvement les arguments de la commission.

Un tel établissement peut tout d'abord être envisagé comme moyen de punition. Mais il serait impossible d'y introduire un régime assez sévère pour le faire craindre: l'on ne pourrait traiter plus durement des ivrognes et des fainéants que des criminels; or, actuellement, les prisonniers *"ont une bonne nourriture, meilleure souvent (...) que celle qu'ils auraient dans leurs familles"* (p. 529); dans ce cas, le risque est grand que l'on obtienne

*"au lieu d'une maison de force, un asile, au lieu d'une prison, un hospice"*. (p. 529)

Comme moyen de correction, également, un tel établissement ne pourrait atteindre son but: ce qui manque en fait au fainéant, c'est moins de vouloir travailler que de vouloir et de savoir chercher du travail; ce n'est, donc, pas en lui fournissant dans une maison de correction du travail qu'on lui apprendra à s'en sortir seul: on risque, au contraire, qu'il perde ainsi

*"le peu d'industrie et d'activité qu'il avait encore quand il était en liberté"*. (p. 530)

Un tel système, par ailleurs serait en lui-même paradoxal: pour donner aux détenus le goût du travail, on commencerait par l'imposer comme une peine. Le rapport fait alors allusion à la pratique en vigueur dans plusieurs pénitenciers (Lausanne et Genève, vraisemblablement), où *"on fait envisager le travail comme une récompense"* (p. 531), par rapport au régime de l'enfermement solitaire.

Par ailleurs, le contact mutuel, lors du travail effectué en commun des prisonniers entre eux conduirait à ce qu'ils *"ne se corrompissent davantage"* (p. 531) qu'avant leur entrée. Les théories discutées alors, continue le rapport, affirment que *"sans l'isolement des prisonniers, il n'y a pas à espérer qu'ils se corrigent"* (p. 532); un tel établissement serait difficilement envisageable pour Neuchâtel: *"ce serait une bien grande entreprise que celle d'établir une maison de travail où il y aurait des cellules pour chaque prisonnier"* (p. 532). Les expériences faites montrent par ailleurs que les détenus, même dans un tel établissement, réussissent presque toujours à communiquer entre eux.

De plus, de façon générale, l'expérience et les statistiques montrent que l'*"on ne devient pas meilleur en prison"* (p. 533).

Un argument subsidiaire parle en défaveur d'une maison de travail: celle-ci devrait nécessairement écouler les ouvrages des détenus, ce qui ferait baisser les salaires des ouvriers de la même branche et les mettrait, pour beaucoup, *"au rang des pauvres à assister"* (p. 534).

Un tel système peut certes se justifier dans un grand pays comme l'Angleterre, où il peut y avoir *"des pauvres estimables qui, dans certaines crises, ne puissent pas trouver d'ouvrage malgré la meilleure volonté, et qu'il soit nécessaire de leur en procurer dans des asiles"* (p. 535); mais dans un petit pays comme Neuchâtel, une telle situation ne peut se présenter, celui qui veut travailler trouve du travail: *"il n'y a dans notre pays de gens inoccupés que ceux qui veulent bien l'être"* (p. 536). Ainsi, il n'y pas d'établissement comparable en Suisse, même si l'on en projette un à Bâle et à Zurich.

Enfin, la commission en vient à l'argument du coût: les frais seraient très élevés, selon ce que montrent les chiffres pour les pénitenciers de Lausanne, de Genève, de Zurich, de Bâle et de St. Gall. Or, de telles dépenses pourraient être faites *"pour des établissements plus incontestablement utiles"* (p. 536), en matière d'éducation de la jeunesse en particulier.

En conclusion, le rapport, tout en rendant hommage aux efforts des philanthropes s'intéressant au sort des prisonniers, affirme que le but essentiel est d'ordre préventif:

*"il nous semble que les efforts de la charité et de la philanthropie doivent bien plus encore tendre à prévenir par tous les moyens possibles la nécessité d'incarcérer les coupables, que pourvoir aux moyens de les corriger".* (p. 537).

Le but poursuivi dans les prisons, soit de modifier entièrement *"les sentiments et les habitudes"* (p. 537) des prisonniers, est bien difficile à atteindre.

La commission propose en conséquence une loi qui fait des délits visés par la proposition Huguenin un délit soumis aux tribunaux; les condamnés seront condamnés ... à l'incarcération et au travail dans les prisons existantes dans le canton.

La commission concède que son système se rapproche beaucoup de ce que proposait le député du Locle; mais il a l'avantage, affirme-t-elle, de ne pas représenter une innovation complète. De plus, il *"n'entraînerait pas de grands frais"* (p. 538). Enfin, au niveau des mesures législatives à prendre, il représenterait une solution moins lourde que celle du député du Locle. De plus, le système proposé, selon les résultats, pourrait faire l'objet d'une centralisation ultérieure, selon la proposition Huguenin, dans une maison de travail spéciale.

### 3. Le projet de loi soumis au Corps législatif

Ayant donc ramené la proposition Huguenin à la question de la punition des assistés totalement vicieux, alors que son auteur voulait amener une solution globale au paupérisme, et après avoir expliqué pourquoi, à son avis, une maison de travail et de correction n'est pas la meilleure solution à un mal dont elle ne conteste pas la réalité, la commission propose un *"projet de loi pour la répression des désordres des pauvres assistés"*<sup>14</sup> en huit articles.

Un préambule présente la loi comme une mise en oeuvre de l'article 3 du règlement de février 1819, qui prévoyait de telles mesures législatives.

L'article 1 fixe les délits visés: mendicité répétée hors de la commune de domicile, vagabondage, *"inconduite scandaleuse"*, refus de pourvoir par son travail à sa propre subsistance ou à celle de sa famille.

Les articles 2 à 5 fixent la procédure: sur plainte de la commune de domicile, de la commune d'origine ou de la chambre de charité, l'officier de juridiction doit faire dresser un procès-verbal constatant les faits en question; ce procès-verbal est à transmettre au Conseil d'Etat, qui ordonne les poursuites. La cour de justice compétente prononce la peine sans possibilité d'appel.

Les articles 6 et 7 fixent les peines maximales: un an de réclusion, avec obligation de travail dans la prison; en cas de récidive, la même peine peut être portée à deux ans. L'article 8 précise enfin que les cas plus graves seront poursuivis pénalement (*"criminellement"*).

Par rapport à l'article 1 du projet de loi de 1818-1825, le changement est important: si les délits visés restent les mêmes, les peines envisagées ont considérablement changé. On prévoyait, en 1821, 3 jours de prison et six jours au maximum en 1828; on parle désormais d'un an de prison, assortie du travail obligatoire, voire de deux ans en cas de récidive; toute possibilité d'appel, par contre, reste exclue.

---

<sup>14</sup>BCL 8, 15 juin 1842, pp. 539-541. Même texte: AEN, *Série Assistance 2/b*, "Projet de loi pour la répression des désordres des pauvres assistés" (s.d.). Voir annexe n°7 pour le texte de ce projet de loi.

4. Un projet de loi qui "trouve peu de faveur" en premier débat

Le rapport de la commission fut suivi d'un premier débat sur le projet présenté<sup>15</sup>; la majorité y semble défavorable. On rejette ce qui est considéré comme une "*législation exceptionnelle*"; les peines proposées sont qualifiées d'"*exorbitantes*". On refuse de soumettre les pauvres, parce qu'ils sont pauvres, à une "*juridiction exceptionnelle*".

Si les raisons de cette opposition, à vrai dire, nous échappent, il convient de relever la situation à laquelle l'on est arrivé: on partait d'un projet d'établissement d'une maison de travail et de correction comme moyen de résoudre la question du paupérisme; la commission a déjà réduit le projet à une question de répression à exercer à l'égard d'une minorité d'assistés et de pauvres, ceux qui le sont "*tout-à-fait par leur faute et leurs vices*". Désormais, même cette ambition semble remise en question.

E. Crimes ou délits? Débat sur la nature des désordres visés par le projet de loi (juin 1843)

1. La "représentation" des Quatre-Ministres: "*une anomalie choquante avec les principes et les formes de nos institutions judiciaires*" (juin 1843)

En juin 1843, le Corps législatif est appelé à discuter en deuxième débat le projet de loi pour la répression des désordres des pauvres assistés. A cette occasion, la Ville de Neuchâtel, par son exécutif, fit parvenir une "représentation" sur la question; ce texte nous permet de mieux saisir les termes du débat et les raisons des oppositions au projet<sup>16</sup>.

La principale raison de l'opposition de la Ville de Neuchâtel au projet tient à ce que la "représentation" qualifie d'"*anomalie choquante avec les principes et les formes de nos institutions judiciaires*" (p. 51).

L'anomalie en question réside dans le fait que les peines prévues sont considérables, ce qui met les délits qu'elles sanctionnent au rang des crimes; or, en même temps, c'est aux tribunaux de justice civile de première instance que l'on accorde le droit de prononcer ces peines, ce qui met les désordres que l'on veut réprimer au rang de simples délits, punissables au maximum de trois jours de prison civile; en sus, l'on voudrait accorder à ces tribunaux de première instance la compétence de prononcer des peines allant jusqu'à un an sans qu'il y ait d'appel possible.

La loi devrait, donc, définir si les désordres que l'on veut punir sont des simples délits ou de véritables crimes,

*"afin que selon les cas et les circonstances, ils soient réprimés, soit par les peines civiles, soit par les peines criminelles en usage". (p. 53)*

Les raisons des oppositions au projet de loi se clarifient ainsi quelque peu: on refuse quelque chose qui ne serait, ainsi que le dit en conclusion la représentation des Quatre-Ministres,

*"ni dans nos mœurs, ni dans nos usages, ni dans nos institutions, et qui serait en contradiction formelle avec les lois et la constitution générale de l'Etat (...)". (pp. 53-54)*

Le débat a ainsi changé totalement de nature: peu importe le fond de la question, il s'agit, pour les adversaires du projet, de maintenir les institutions existantes. Le débat sur l'assistance publique et le paupérisme qui aurait pu s'instaurer ensuite de la proposition Huguenin est de ce fait totalement hors du jeu politique.

---

<sup>15</sup>BCL 8, 15 juin 1842, pp. 541-543.

<sup>16</sup>BCL 9, 19 juin 1843, pp. 50-55 (la "représentation" est datée du 17 juin 1843).

2. Passage du projet de loi en deuxième débat: "un petit nombre de défenseurs"

Le débat au Corps législatif en juin 1843<sup>17</sup> confirme les tendances dégagées précédemment: la majorité est opposée au projet de loi, essentiellement pour des raisons de formes judiciaires.

C'est la procédure prévue qui fait l'objet des critiques des adversaires du projet: qualifiée de "défectueuse", elle équivaut à une "juridiction exceptionnelle" qui porte des "atteintes considérables (...) à la liberté individuelle" (p. 152): alors que pour la moindre amende, l'on peut instruire une longue procédure et faire appel, l'on condamnerait à des peines de un ou deux ans de prison selon une procédure sommaire, excluant tout appel.

De fait, selon les adversaires du projet, les actes visés dans l'article 1 doivent être punis par les tribunaux criminels:

*"les actes énumérés dans l'article premier constituent non des délits, mais bien de véritables crimes qui ressortent aux tribunaux criminels".* (p. 153)

Selon "le petit nombre des défenseurs du projet de loi" (p. 154), au contraire, le reproche d'inconstitutionnalité adressé ne tient pas: il s'agit seulement d'étendre les compétences de la juridiction civile pour un type de délits précis. Une telle loi est absolument nécessaire: actuellement, il est impossible de punir les actes visés par le projet de loi, qui "ne constituent pas des crimes proprement dits" (p. 155), de plus de quelques jours de prison civile; or, pour ce type de délits, un enfermement plus long est nécessaire:

*"Pour punir et corriger tout à la fois, il faut des détentions un peu longues qui puissent arracher le pauvre à ses habitudes vicieuses."* (p. 155)

L'ordre du jour de la séance prévoyait un débat article par article, qui n'eut pas lieu: il fallut lever la séance en raison du trop grand nombre de députés absents.

Ainsi, le débat oppose désormais une majorité de députés, qui considèrent les désordres visés par le projet comme des crimes, qui ressortissent de ce fait des tribunaux criminels et pour la punition desquels de nouvelles dispositions législatives ne sont pas nécessaires, à une minorité qui, ne considérant pas les actes visés comme des crimes, désire, de ce fait, les soumettre à la compétence des tribunaux civils, auxquels serait attribuée la compétence exceptionnelle de prononcer des peines de détention "un peu longues".

3. La discussion du projet de loi ajournée: la répression des désordres des pauvres assistés intégrée au code pénal (juin 1844)

Le Corps législatif aurait dû discuter à nouveau le projet de loi en juin 1844. Mais à ce moment, le Conseil, qui allait soumettre au législatif un projet de code pénal, proposa d'ajourner la discussion sur le projet de loi,

*"les dispositions de ce projet rentrant dans le travail de législation pénale dont le Conseil s'occupe maintenant".*

Cet ajournement fut accepté à l'unanimité<sup>18</sup>.

<sup>17</sup>BCL 9, 22 juin 1843, pp. 150-156.

<sup>18</sup>BCL 9, 19 juin 1844, p. 294.

## G. Le projet de code pénal de 1845

### 1. Histoire du projet de code pénal (1845-1846)

C'est en juin 1845 que le procureur-général soumet au législatif un projet de code pénal. L'exposé des motifs qu'il présenta alors<sup>19</sup> nécessiterait que nous nous y arrêtions plus longuement que nous ne pouvons le faire dans ce cadre: ce qui est en jeu, c'est le passage, pour le cas de Neuchâtel, d'un système des peines d'Ancien Régime à un système des peines fondé sur la privation de liberté, qui s'est effectué au cours de la première moitié du 19<sup>e</sup> siècle<sup>20</sup>. Nous nous contentons de résumer les grandes lignes du rapport du procureur-général.

La rédaction d'un code pénal ("code criminel") pour la Principauté fut l'une des premières demandes des Audiences-Générales en 1816. Une commission fut chargée d'une enquête dans les archives judiciaires de tout le pays, dans le but de "*constater l'ancienne coutume*" (p. 518) en matière de procédure criminelle, mais le travail qu'elle fit resta sans suite.

Le procureur-général impute cet échec au fait qu'était alors en train de s'opérer "*cette importante transition de l'ancien système des peines criminelles à un système tout nouveau*" (pp. 518-519). L'ancienne législation criminelle ne connaissait que trois peines: la mort, le fouet, le bannissement perpétuel ou à temps, les deux dernières pouvant être aggravées par le carcan et la marque; la détention comme peine était entièrement ignorée. Dès 1806, pourtant, les cours de justice commencent "*à substituer aux peines afflictives, des peines de détention*" (p. 520).

La situation nouvelle qui, en trente ans, s'est mise en place est la suivante: le fouet et le bannissement sont devenus très rares ou impraticables,

*"et maintenant la peine de la prison dans ses divers degrés est devenue la peine régulière et normale de notre législation criminelle".* (p. 520)

Le code pénal, dont le procureur présente lors de cette session la première partie et qu'il s'agit désormais de discuter, n'a ainsi pas pour but d'innover: sa seule fonction est de "*formuler et de régulariser le système admis*". (p. 521) Le projet présenté se veut, autrement dit, "*l'expression de la coutume suivie par les tribunaux et de l'état actuel des choses*" (p. 522) La seule question qui se pose, en fait, est celle de l'opportunité d'une rédaction en ce moment d'un code pénal.

Le projet présenté s'inspire, en ce qui concerne le cadre choisi pour la présentation, du code pénal autrichien (et non du code pénal français ou prussien). Il contient, pour la première partie, 42 articles, regroupés en 5 chapitres<sup>21</sup>.

La majorité du Corps législatif estima le projet utile et opportun; son renvoi en commission fut voté.

La commission rendit son rapport en février 1846, et la discussion en second débat, puis article par article, sur la première partie du projet eut lieu; un passage éventuel en troisième débat fut renvoyé après la prise en considération de tout le projet. Le débat jusqu'ici n'a porté essentiellement que sur la convenance de l'adoption d'un code pénal et sur la façon d'en ordonner le contenu, de même que

---

<sup>19</sup>BCL 8, 19 juin 1845, pp. 517-547 (exposé du procureur-général: pp. 517-526; pp. 526-542: projet de code pénal; pp. 542-546: première discussion et renvoi en commission).

<sup>20</sup>Le sujet, pour le domaine suisse romand, n'a été que peu étudié. Voir quand même, dans les travaux récents: Roth, R., *Pratiques pénitentiaires et théories sociales: l'exemple de la prison de Genève (1825-1862)*, Genève, Droz, 1981; Freléchoz, Pierre-Hervé, *Délits et punitions dans le pays de Porrentruy au cours de la première moitié du XIX<sup>e</sup> siècle (1817-1849)*, mémoire de licence, Genève, 1990.

<sup>21</sup>Chapitre I: Des crimes ou délits en général (articles 1 à 10); chapitre II: Des peines en général (articles 11 à 29); chapitre III: Des circonstances aggravantes (articles 30 à 31); chapitre IV: Des circonstances atténuantes (articles 32 à 33); chapitre V: De l'application des circonstances aggravantes ou atténuantes pour déterminer la peine (articles 34 à 42).

sur l'ordre à adopter pour la délibération. Aucun débat sur le fond n'a encore eu lieu<sup>22</sup>.

En juin 1846, enfin, eut lieu le débat sur la deuxième partie du projet de code pénal, comprenant 155 articles<sup>23</sup>; les articles 90, 95 et 106 concernent indirectement la question de l'assistance publique (enfants illégitimes et exposition d'enfant-infanticide), alors que les articles 96 à 98 concernent directement la répression des désordres des assistés (projet Huguenin) et la répression de la mendicité. Le projet, pris en considération, fut renvoyé en commission et discuté le lendemain, puis à nouveau renvoyé en commission. Il ne fut dès lors, jusqu'à la Révolution de mars 48, plus question de ce projet, sans que nous ayons pu déterminer pourquoi, en particulier, il ne fut pas rediscuté lors de la session de juin 1847<sup>24</sup>.

Lors du débat de juin 1846, les reproches adressés au projet ne concernent à aucune reprise les articles 96 à 98. Le débat porte surtout sur la question de la fixation dans la loi de peines minimales; quelques députés estiment également que le projet est trop laxiste: les peines fixées sont trop faibles *"et semblent se ressentir d'un système de fausse philanthropie dont il faut se garder"*.

A quoi il fut répondu que l'échelle des peines prévues *"est en tous points conforme à la pratique de nos tribunaux"*<sup>25</sup>.

## 2. L'arsenal répressif judiciaire contre les pauvres assistés et la mendicité à la fin du second régime prussien

Dans son ensemble, donc, le projet est accueilli très favorablement par le Corps législatif. L'on peut admettre, ainsi, que les articles relatifs à la répression des désordres des assistés et de la mendicité, qui n'appelèrent aucune remarque en débat, auraient été adoptés sans grande modification; dans la mesure où le projet présenté est, du moins selon les affirmations du procureur-général, une codification de la pratique des tribunaux et que l'échelle des peines prévues *"résulte des jugements rendus et ne descend pas en dessous"*<sup>26</sup>, nous supposons que le contenu de ces articles renvoie à la pratique des tribunaux criminels en la matière.

L'analyse de l'histoire du projet de code pénal nous semble légitimer la démarche suivante: présenter le contenu des articles 96 à 98 équivaut, parce que le projet se veut une mise par écrit de la coutume et bien qu'il n'ait pas été adopté, à décrire l'arsenal répressif existant à la fin du second régime prussien à l'égard des pauvres "vicieux" et des mendiants.

Ces articles<sup>27</sup> font partie du chapitre XIV du projet, traitant

---

<sup>22</sup> BCL 10, 23 juin (sic; en fait, février) 1846, pp. 85-90 (rapport de la commission), pp. 85-90 (rapport de minorité, opposé au principe de l'adoption d'un code pénal), pp. 92-125 (projet du Conseil d'Etat et de la commission en parallèle), pp. 126-133 (rapport complémentaire de la commission sur les articles 16 et 17); 24 février 1846, pp. 134-138 (second débat général sur le projet), pp. 138-150 (discussion article par article); 25 février 1846, pp. 151-167 (suite de la discussion article par article); 26 février 1846, pp. 167-185 (suite et fin de la discussion article par article).

<sup>23</sup> Soit les chapitres VI à XXVIII, articles 42 à 196 du projet entier.

<sup>24</sup> BCL 10, 22 juin 1846, p. 242 (présentation de la seconde partie du projet par le procureur-général), pp. 243-293 (texte de la seconde partie du projet: article 42-196), pp. 293-296 (appel nominal et discussion; renvoi en commission); 23 juin 1846, pp. 297-305 (suite de la discussion par appel nominal; renvoi à l'examen de la commission).

<sup>25</sup> BCL 10, 23 juin 1846, p. 299 et p. 300.

<sup>26</sup> Ibidem, p. 300.

<sup>27</sup> Pour le texte de ces articles, voir annexe n°7.



*"Du viol, des autres attentats à la pudeur et des graves infractions à la morale publique"*<sup>28</sup>.

L'article 96 reprend en fait de près, en ce qui concerne les délits/crimes visés, le contenu du projet de loi de juin 1842 présenté par la commission du Corps législatif chargée de l'examen de la proposition Huguenin. Ainsi, le Conseil d'Etat a tenu parole, qui proposait au législatif, en juin 1844, de suspendre le débat sur ce projet en arguant du fait que les dispositions qu'il contenait seraient reprises dans le projet de code pénal qui allait être soumis au législatif.

Les actes visés par l'article sont considérés comme des "infractions à la morale publique"; il s'agit essentiellement de la mendicité répétée et du refus de l'accomplissement des devoirs de famille. Ils sont décrits dans des termes voisins de ceux du projet de loi de 1842-1844:

*"(...) les individus coupables de mendicité répétée hors de la commune où ils ont leur domicile, de vagabondage, d'inconduite scandaleuse, de refus obstiné soit de pourvoir à leur subsistance par leur propre travail, bien qu'ils soient en état de le faire, soit de subvenir selon leurs moyens à l'entretien de leurs femmes, de leurs enfants, de leurs pères ou de leurs mères, ou de négligence persévérante dans l'accomplissement de ces devoirs de famille".*

Le projet de 1842 visait

*"Les individus convaincus de mendicité répétée hors de la commune où ils ont leur domicile, de vagabondage, d'inconduite scandaleuse, de refus persévérant de pourvoir à leur subsistance par leur propre travail, de refus ou de négligence de pourvoir à l'entretien de ceux envers qui ce devoir leur est imposé".*

Ce qui change radicalement, par contre, c'est la procédure prévue: en 1842, il était prévu que, suite à une plainte de la commune, l'officier de juridiction devait dresser un procès-verbal et l'adresser au Conseil, qui aurait alors ordonné des poursuites. La condamnation devait être prononcée par le tribunal civil et était sans appel; elle pouvait aller jusqu'à un an de réclusion avec travail obligatoire, voire deux ans en cas de récidive.

L'article 96 remet la compétence de punir ces infractions aux tribunaux criminels; la peine maximale est la prison simple ou rigoureuse pour une durée maximale de trois mois, portée à un an en cas de condamnation ultérieure.

L'on comprend désormais mieux les réticences de Corps législatif par rapport au projet de loi de 1842. Dans la mesure où le code pénal formule la pratique, il devient clair que le projet de loi de 1842 innovait considérablement, contrairement à ce qu'affirmaient ses défenseurs: il se serait agi, d'une part, de transférer à un tribunal inférieur une compétence que la pratique avait peu à peu attribuée aux tribunaux criminels et, d'autre part, d'aggraver les peines que la pratique avait introduites (un ou deux ans au lieu de trois ou douze mois), et ce, sans possibilité d'appel, par une procédure sommaire. Le refus de 1842-1844 est donc essentiellement une volonté de maintenir le statu quo en matière de répression des désordres des assistés; il ne s'est pas agi de ne pas réprimer, mais de continuer à le faire comme cela avait été fait jusqu'alors. Il n'est entré dans ce refus aucune mansuétude particulière à l'égard des pauvres assistés.

L'article 97 contient des dispositions punissant la mendicité utilisant des infirmités ou maladies feintes d'une peine de prison rigoureuse de trois mois; l'article 98 punit les parents qui, en dépit d'avertissements préalables, ont laissé mendier leurs enfants d'une peine maximale de prison simple d'un mois, voire de deux s'ils ont eux-mêmes envoyé leurs enfants mendier; le fait d'avoir "prêté" ses enfants pour mendier ou de s'être servi des enfants d'autrui dans le même but est puni de la prison simple ou rigoureuse pour six mois au maximum; quant aux mendiants ayant usé de violences ou de menaces, ils peuvent être condamnés à la prison simple ou rigoureuse pour un an.

<sup>28</sup> BCL 10, 22 juin 1846, pp. 256-262: Chapitre XIV; article 96 à 98: pp. 259-261.

## **H. Conclusion**

L'histoire des mesures répressives à l'égard des pauvres et des mendiants que nous venons de parcourir nous mène à une conclusion paradoxale: d'une part, l'exigence de dispositions législatives à cet égard, formulée dans l'article 3 du règlement de 1819, ne fut jamais remplie; d'autre part, la pratique des tribunaux conduisit, durant la première moitié du 19<sup>e</sup> siècle, à la mise en place d'un arsenal répressif précis, qui représente, avec le règlement fort peu contraignant de 1819, l'héritage de l'Ancien Régime en matière de réglementation de l'assistance communale et de répression des "mauvais pauvres".

La proposition Huguenin de construire une maison de travail et de correction, de même que le projet de loi pour la répression des désordres des pauvres assistés de 1842-1844, échouèrent tous deux devant le législatif. L'on refusa l'établissement proposé par le député du Locle, parce que l'on préféra, sans d'ailleurs prendre aucune mesure à cet égard, les mesures de moralisation des pauvres aux mesures répressives; ainsi, le débat qui aurait pu se développer sur l'assistance communale et la lutte contre le paupérisme n'eut pas lieu. L'on refusa ensuite le projet de loi présenté parce qu'il innovait par rapport à la pratique qui s'était mise en place durant les décennies précédentes, dans le cadre du passage d'un ancien système des peines à un nouveau système dont le paradigme est la peine privative de liberté.

Le constat paradoxal qui fonde la présente conclusion dessine également les contours d'une recherche ultérieure: il semble, en effet, désormais démontré que l'histoire de l'évolution des mesures répressives à l'égard des pauvres "vicieux" et des mendiants, loin d'être accessible à partir des sources utilisées jusqu'à présent (*MCE*, *BCL*), nécessite un détour par les archives judiciaires, afin d'y retrouver les traces, pour le sujet concerné, du passage de l'ancien au nouveau régime des peines.

## V. CONCLUSION GENERALE: LA SITUATION A LA VEILLE DE 1848

L'examen des mesures générales du Conseil d'Etat en matière d'assistance communale, ainsi que des débats aux législatifs relatifs à l'adoption de dispositions législatives réprimant les "désordres des pauvres assistés" conduit à conclure à une carence réglementaire et législative en la matière à la veille de la Révolution de mars 1848: le seul texte finalement en vigueur alors est l'ordonnance de février 1819.

Deux ordres de considérations doivent être distingués: d'une part, il s'est agi de régler l'assistance communale; d'autre part, de réprimer les "désordres des pauvres" par des voies judiciaires, sur la base de lois. Dans les deux cas, ce qui est en jeu, c'est une régulation étatique de l'assistance et du paupérisme.

Le point de départ est une séparation des tâches entre les législatifs (Audiences-Générales et Corps législatif) et le Conseil d'Etat: le premier n'est compétent qu'en matière de législation; le second l'est en matière "administrative", sans droit de regard aucun du législatif: l'ordre réglementaire est indépendant de l'ordre législatif.

Le règlement de 1819 est ainsi essentiellement incomplet: il ne fut jamais accompagné des mesures répressives qui en eussent été le nécessaire complément. La charité facultative qu'il instaure revient surtout à une interdiction de toute taxe des pauvres et à la défense faite aux chambres de charité d'entamer leurs capitaux, seules exigences mesurables de l'ordonnance. La motivation essentielle du Conseil d'Etat semble bien être de contrôler et de régler les dépenses des chambres de charité, même si la proposition de les contraindre à un compte-rendu annuel ne fut finalement pas adoptée. Le règlement ainsi adopté, de fait, procède d'un choix entre deux systèmes: celui qu'on refuse aurait conféré aux communes, conformément au mémoire des communautés des Montagnes en hiver 1817-1818, des droits considérables sur leurs pauvres (obligation de rembourser les assistances reçues pour se marier; introduction de l'"entrage" en cas de mariage). Ce règlement, pourtant, ne représente pas une réglementation uniforme de l'assistance communale: liberté entière est laissée aux communes d'organiser leur administration charitable comme elles l'entendent.

Pourtant, en dépit de son caractère à la fois inachevé et peu contraignant, le règlement de 1819 ne fut jamais rapporté, jamais complété, jamais précisé: après 1819, le Conseil d'Etat ne prend plus aucune mesure d'organisation détaillée de l'assistance communale. Or, les affaires communales relèvent de sa seule compétence: il est impossible, jusqu'en 1848, que le législatif s'occupe d'une loi sur les communes intégrant des dispositions relatives à l'assistance communale: *"Tout ce qui tient à l'existence des communautés, à leur administration"* relève du pouvoir administratif, et *"ce n'est pas au pouvoir législatif à limiter les communes par des mesures générales dans l'exercice de leur administration et leur constitution intérieure"*.

La question qui, donc, se pose est de savoir pourquoi le Conseil d'Etat renonce, après 1819, à toute mesure de régulation en la matière. Pour y répondre, il sera nécessaire d'examiner le traitement des cas particuliers par le Conseil (requêtes de pauvres contre leur commune, ...) et les archives du département de l'Intérieur, pour apprécier l'évolution des rapports entre le pouvoir central et les communes; il sera aussi nécessaire de faire l'histoire d'une chambre de charité particulière, pour déterminer une chronologie de la modernisation de l'assistance communale.

En matière de dispositions législatives répressives, nous aboutissons également plus à un programme de recherches encore à effectuer qu'à des conclusions.

L'article second du projet de loi de 1818-1825, prévoyant de priver de droits politiques les assistés, fut, en 1825 et en 1834, relégué au niveau des mesures que pourraient prendre les communes, c'est-à-dire au niveau des compétences du Conseil d'Etat, dans la mesure où il était appelé à sanctionner les règlements communaux. Pour déterminer, ainsi, ce qu'il advint de cette idée, il sera nécessaire d'examiner des règlements de chambres de charité et de communes.

Quant à l'article premier de ce projet, repris dans son esprit dans le cadre de la proposition Huguenin en 1841-1844, il fut inscrit dans le projet de code pénal de 1845, jamais adopté, mais qui a pour ambition de codifier le nouveau système des peines qui s'est installé dans la Principauté dès le milieu des années 1810. Là aussi, donc, le recours à d'autres archives serait nécessaire, pour déterminer

quand et comment les mesures dont il s'agit furent peu à peu introduites dans la pratique des tribunaux criminels.

La clef d'une régulation étatique de l'assistance communale semble, en définitive, résider dans la volonté politique de *"limiter les communes par des mesures générales dans l'exercice de leur administration et leur constitution intérieure"*, soit dans une loi sur les communes, dont nous avons vu qu'elle était impossible sous le second régime prussien; les nouvelles autorités issues de la Révolution de mars 1848 prendront-elles de telles mesures? Et si c'est le cas, quelle place y aura cette partie de l'administration communale qu'est l'assistance?

## Chapitre IV: La République et les pauvres. Vers une législation cantonale de l'assistance communale (1848-1889)

La révolution de mars 48 conduit à la mise en place d'un système politique démocratique dans la République et Canton de Neuchâtel: les pouvoirs exécutif, législatif et judiciaires sont désormais séparés; le nouveau législatif, le Grand Conseil, élit désormais le Conseil d'Etat et dispose sur ce dernier de la prééminence; la tâche du pouvoir exécutif et administratif est d'exécuter les lois votées et il doit annuellement rendre compte de sa gestion.

L'étude du processus par lequel l'assistance publique est devenue une préoccupation de l'Etat peut ainsi légitimement se faire, au moins dans une étude comme celle-ci, de nature prolégoménale, à partir des procès-verbaux des séances du Grand Conseil (*Bulletins du Grand Conseil/BGC*). Nous admettons ainsi que toute question traitée par le législatif a, de par ce seul fait, un caractère politique, qu'elle nécessite une décision de principe et qu'elle est le produit des rapports de force entre les divers partis ou tendances représentés au Grand Conseil. L'ordre administratif, qui relève toujours de la compétence du Conseil d'Etat, ne nécessite, par contre, aucune décision politique et ne peut, donc, s'élaborer que dans le cadre fixé par la législation en vigueur. La mise entre parenthèses des archives du département de l'Intérieur et des MCE nous semble ainsi justifiée.

L'étude, en fonction des conclusions du chapitre précédent, part d'une analyse de l'histoire des lois successives sur les communes et municipalités entre 1848 et 1889. Désormais, et contrairement à la période précédente, il ressort de la compétence du législatif de régler les affaires communales par des mesures générales contraignantes. Il s'agira de déterminer dans quelle mesure l'exercice de cette compétence conduit à des mesures en matière d'organisation de l'assistance communale.

Par ailleurs, des domaines voisins méritent notre attention; ils sont pour le Grand Conseil l'occasion de légiférer et de débattre, directement ou non, en matière de lutte contre le paupérisme. C'est le cas tout particulièrement dans les années 1867-1877, lors du traitement des questions de la construction d'une maison de travail et de correction, de même que lors de l'élaboration d'une loi cantonale sur les fondations et des débats sur l'utilisation d'un legs fait à l'Etat et grâce auquel se construira le premier établissement d'utilité publique pris en charge entièrement par l'Etat (orphelinat Borel).

### I. LES LOIS SUR LES COMMUNES ET MUNICIPALITES. UNE PRISE EN CONSIDERATION TRÈS TARDIVE DE LA QUESTION DE L'ASSISTANCE COMMUNALE

De 1848 à 1889, le Grand Conseil élabore cinq lois successives sur les communes et municipalités. L'on passe ainsi, en quarante ans, d'une situation héritée de l'Ancien Régime, où n'existe que la commune de ressortissants, à l'introduction des municipalités (communes d'habitants), facultative en 1850 puis obligatoire en 1874, pour aboutir à la fusion des deux systèmes en 1888, soit à la suppression quasi totale de la commune de ressortissants. En même temps, l'on passe, pour les Neuchâtelois uniquement, de l'assistance par la commune d'origine à l'assistance par la commune de domicile<sup>1</sup>. Ainsi, au terme de la période, la mutation est complète: l'ancienne commune bourgeoise a disparu, et la seule attribution qui avait fini par lui rester, l'assistance de ses ressortissants indigents, a passé à la municipalité.

<sup>1</sup>Pour l'établissement de la chronologie et de l'évolution du contenu des lois successives, nous utilisons largement le travail non encore publié de Sabine Riard, *De la commune à la municipalité, ou comment Neuchâtel devint véritablement suisse*, Institut d'histoire de l'Université de Neuchâtel, 1992, 35 pages (disponible en tirage papier à l'adresse de l'Institut: Espace Louis-Agassiz 1, 2000 Neuchâtel-Suisse). Nous saisissons ici l'occasion de remercier vivement l'auteur pour la mise à disposition de ses dossiers de travail.

## A. De la Constitution de 1848 à la loi municipale de 1861

### 1. La loi sur les Communes et Bourgeoisies de 1849

La Constitution cantonale de 1848 ne règle la question communale qu'en termes généraux: les communes sont maintenues et leurs biens garantis<sup>2</sup>; l'article 62 prévoit déjà l'élaboration d'une loi sur les communes et réserve la possibilité de créer des municipalités:

*"La loi déterminera l'organisation plus spéciale des communes et leurs attributions; elle pourra créer des municipalités, si le besoin l'exige, en respectant les droits garantis aux communes quant à leurs biens."*<sup>3</sup>

En conséquence, le Grand Conseil débattit en 1849 d'une "Loi sur les Communes et Bourgeoisies", qu'il adopta au mois de mars<sup>4</sup>.

Cette loi, en fait, *"perpétue la tradition en la codifiant"*<sup>5</sup>: elle se borne à édicter des prescriptions générales sur le fonctionnement des communes bourgeoises telles qu'elles existaient avant 1848. Le changement par rapport à la période précédente, pourtant, est décisif: on régleme désormais ce qui, auparavant, était laissé entièrement au pouvoir des communes, qui ne devaient que faire approuver leurs règlements par le Conseil d'Etat. La volonté d'uniformiser le système communal, même sans lui faire subir des modifications notables, motive ainsi la loi, dont le préambule est ainsi formulé:

*"Le Grand Conseil (...) voulant régler d'une manière uniforme les droits, les attributions et les devoirs des Communes et Bourgeoisies; déterminer l'organisation précise, la compétence de leurs diverses Autorités (...)".*

Le changement par rapport à la décision du Corps législatif en 1834, sur la pétition de La Sagne, est complet: l'on avait alors répondu à la commune, qui demandait une législation à l'égard des assistés que l'on voulait exclure des assemblées communales, que ce

*"n'est pas au pouvoir législatif à limiter les communes par des mesures générales dans l'exercice de leur administration et leur constitution intérieure"*<sup>6</sup>.

La démarche, donc, est entièrement nouvelle; mais, en ce qui concerne le contenu de la loi, il n'y pas de véritable innovation: elle régleme l'organisation, la composition, le fonctionnement et les compétences des autorités communales<sup>7</sup>. Un maximum est fixé pour la taxe imposée aux habitants non-communiens (20 batz).

La seule innovation réside dans le fait que l'on oblige les communes à convoquer, lorsqu'il s'agit d'imposer une charge autre que la taxe d'habitation aux habitants non-communiens, une assemblée des contribuables ainsi concernés (article 26): un premier pas est franchi vers la création des municipalités. L'article 28 prévoit par ailleurs que si, en conformité avec l'article 62 de la Constitution, l'établissement des municipalités était demandé, elles seraient régies par une loi spéciale.

---

<sup>2</sup>RL 1, 1848, pp. 98-99 (article 59).

<sup>3</sup>RL 1, 1848, p. 99.

<sup>4</sup>"Loi sur les Communes et Bourgeoisies du 30 mars 1849", RL 2, pp. 47-60.

<sup>5</sup>Riard, *De la commune à la municipalité...*, p. 20.

<sup>6</sup>Voir ci-dessus, chapitre III/III.

<sup>7</sup>La Constitution de 1848 prévoit déjà que *"Les biens des communes (...) sont sous la surveillance directe de l'Etat, qui pourra se faire rendre un compte annuel de leur administration. Cette surveillance s'exercera d'une manière uniforme pour tout le Canton."* "Constitution de la République et Canton de Neuchâtel", RL 1, p. 99 (article 61).

## 2. La loi municipale de 1850

Lorsque, en février 1850, la commune de Travers demande l'institution du système municipal<sup>8</sup>, le Grand Conseil dut, pour respecter l'article 62 de la Constitution et l'article 28 de la loi de 1849, élaborer une loi municipale. Cette loi, adoptée en septembre 1850<sup>9</sup>, pose les bases du système qui sera en vigueur jusqu'en 1888.

Elle règle l'organisation, la composition, le fonctionnement et les compétences des autorités municipales et instaure ainsi, dans les localités où la municipalité est adoptée, un système de dualisme administratif, où cohabitent commune de ressortissants et municipalité. La première conserve la propriété et l'administration de ses biens; tous les services publics passent à la municipalité.

La commune reste chargée de pourvoir aux dépenses des services publics: elle doit ainsi verser à la municipalité l'excédent de ses revenus, "*après avoir pourvu à l'entretien de ses pauvres et à ses frais ordinaires d'administration*". (article 2)

En deux ans, donc, le Grand Conseil adopte deux lois, l'une réglant le fonctionnement des communes, l'autre, celui des municipalités. La question de l'assistance communale n'est à aucune reprise traitée explicitement: en 1849, il est simplement mentionné que le revenu des biens communaux doit être utilisé essentiellement pour "*pourvoir aux dépenses locales ou générales qui sont à la charge des communes et bourgeoisies*" (article 4), sans que ces dépenses soient détaillées; un autre article oblige les communes et les chambres de charité à rendre leurs comptes chaque année et réserve au Conseil d'Etat le droit d'en prendre connaissance (article 6). Quant à la loi de 1850, elle ne mentionne qu'incidemment l'assistance, qui apparaît déjà comme l'une des dernières tâches conférées aux communes dans les localités où est instituée la municipalité (ci-dessus, article 2).

## 3. La loi municipale de 1861

Entre 1850 et 1874, ce sont trente-et-une communes qui demandent l'établissement de la municipalité, parmi lesquelles les trois localités les plus importantes du canton (Le Locle en 1850, La Chaux-de-Fonds en 1851, Neuchâtel en 1856); le mouvement s'amplifie après l'adoption d'une nouvelle constitution cantonale en 1858, qui supprime une ressource importante pour les communes (la taxe d'habitation imposée aux non-communiens) et rend l'instruction primaire gratuite<sup>10</sup>.

En septembre 1861, une nouvelle loi municipale est adoptée<sup>11</sup>. Le changement par rapport à la loi de 1850 est peu significatif: on introduit dans la loi des dispositions relatives à l'imposition des immeubles (art. 8), la possibilité pour les communes de plus de 1000 habitants d'instituer un législatif municipal en remplacement de l'assemblée générale de la municipalité (article 18); on supprime le droit de vote en matière communale pour les étrangers à la Suisse (article 20). La séparation des tâches entre commune et municipalité reste fixée en termes généraux: la première, comme en 1850, ne semble plus avoir pour tâche que l'assistance de ses ressortissants; elle doit par ailleurs verser les excédents de ses revenus à la municipalité, chargée de tous les autres services publics.

Cette loi fut modifiée en avril 1862, en juin 1864, en septembre 1872 et en août 1873. Si les deux

---

<sup>8</sup>BGC 6, 27 février 1850, p. 212.

<sup>9</sup>"Loi municipale du 28 septembre 1850, RL 3, pp. 279-289.

<sup>10</sup>Liste in: BGC 34, 22 décembre 1874, pp. 383-384.

<sup>11</sup>"Loi municipale du 26 septembre 1861", RL 9, pp. 421-432.

premières modifications ne concernent pas notre propos<sup>12</sup>, les deux autres, par contre, méritent quelque attention.

Dans son "Décret modifiant les articles 2 et 3 de la Loi municipale" du 11 septembre 1872<sup>13</sup>, le Grand Conseil explicite définitivement le transfert de tous les services publics de la commune à la municipalité, la première n'étant plus chargée que de l'assistance et de l'administration de ses biens:

*"Les Communes restent seulement chargées de l'assistance de leurs pauvres et de l'administration de leurs biens."* (art. 2)

Comme auparavant, elles conservent la propriété des dits biens, dont elles doivent verser l'excédent de revenu, déduction faite des charges d'entretien de leurs pauvres et de leurs frais d'administration, dans les caisses de la municipalité pour financer les services publics, dont elles doivent ainsi assumer les frais sans pouvoir y avoir part.

L'année suivante, enfin, le Conseil d'Etat limite encore la marge de manoeuvre financière des communes, en leur interdisant la pratique des "répartitions"<sup>14</sup>: les communes doivent verser les sommes que les communiens se répartissaient entre eux chaque année dans la caisse municipale.

C'est donc en 1872 que le principe de l'assistance des ressortissants pauvres par leurs communes est explicitement formulé; mais le décret de septembre 1872 n'énonce aucune directive sur l'organisation de l'assistance communale.

## **B. La loi sur les Communes et Municipalités de 1875: première loi organique sur le système communal**

### **1. Le contenu de la loi: un texte plus précis, mais qui n'innove pas**

En décembre 1874, le Grand Conseil adopte une loi remplaçant à la fois la loi sur les communes de 1849 et la loi municipale de 1861<sup>15</sup>. La raison immédiate de l'adoption de ce nouveau texte organique est l'article 43 de la nouvelle Constitution fédérale de 1874, qui accorde à tout citoyen suisse domicilié dans un canton autre que son canton d'origine

*"tous les droits des bourgeois de la commune. La participation aux biens des bourgeoisies et des corporations et le droit de vote dans les affaires purement bourgeoises sont exceptés de ces droits, à moins que la législation cantonale n'en décide autrement."*

*En matière cantonale et communale, il devient électeur après un établissement de trois mois"*<sup>16</sup>.

Il s'agit donc de mettre le système communal en accord avec la Constitution fédérale, en instaurant de façon uniforme dans tout le canton la commune d'habitants. On généralise ainsi le dualisme administratif déjà en place dans les communes ayant adopté la municipalité depuis 1850. La loi fut adoptée sans grande difficulté par le Grand Conseil; les innovations, à la réserve de la généralisation

---

<sup>12</sup>"Modification à la Loi municipale du 4 octobre 1861 du 2 avril 1862", *RL* 9, pp. 681-682 (concerne l'imposition des propriétaires non domiciliés); "Décret complétant la loi municipale du 30 juin 1864", *RL* 10, pp. 205-207 (concerne également une question de fiscalité municipale).

<sup>13</sup>*RL* 12, pp. 127-128.

<sup>14</sup>"Arrêté interdisant toute répartition de bénéfices communaux dans les Communes où le système municipal est institué du 5 août 1873, *RL* 12, p. 328.

<sup>15</sup>"Loi sur les Communes et Municipalités du 23 décembre 1874", *RL* 13, pp. 6-40.

<sup>16</sup>Article 43 de la Constitution fédérale du 29 mai 1874, reproduit en préambule à la loi.



du dualisme administratif, sont quasi inexistantes.

Si les changements apportés par cette loi sont peu importants, la forme adoptée, par contre, est nouvelle: le fonctionnement des deux administrations est fixé avec plus de précision, leurs rapports financiers clairement déterminés<sup>17</sup>.

Le principe, déjà formulé auparavant, réglant ce qui concerne la séparation des compétences entre les deux administrations est reformulé: les communes doivent verser l'excédent de leurs revenus à la municipalité pour le financement des services publics (art. 3). La procédure est clairement établie: durant le dernier trimestre de l'année, la commune doit élaborer un budget comprenant, d'une part, le produit de la fortune communale et, d'autre part, "*les dépenses probables pour l'assistance des pauvres*", le service éventuel de la dette, les frais d'administration et l'excédent qui reste en conséquence à verser à la municipalité (art. 11); cette dernière doit également établir un budget (art. 12). Si elle estime que la somme à recevoir de la commune est insuffisante, le Conseil d'Etat statuera sur le différend (art. 13). Par ailleurs, les budget et comptes des communes, chambres de charité et municipalités doivent être soumis chaque année à l'examen du Conseil d'Etat.

Les attributions de la commune, au nombre de quatre, sont clairement définies: administration de ses biens, accord d'actes d'origine à ses ressortissants et agrégations communales; "*elle pourvoit à l'assistance de ses pauvres*"; elle est "*déchargée de tous les autres services publics*". (art. 44)

Une disposition spéciale prévoit tout de même que le revenu des dons et legs faits aux chambres de charité, capitalisés, "*seront appliqués à l'assistance des pauvres*".(art. 49)

La loi mentionne enfin l'autorité chargée de l'assistance des pauvres: il peut s'agir soit du Conseil communal (exécutif) soit de la chambre de charité, dont les membres sont élus par l'Assemblée générale de la commune pour trois ans. L'assistance peut être administrée par le Conseil communal:

*"Il remplit les fonctions de Chambre de charité si le règlement les lui confère"* (art. 61<sup>1</sup>)

Dans les communes où cette tâche n'est pas remise, avec les autres affaires, au Conseil communal, l'Assemblée générale doit nommer une chambre de charité, composée au minimum de trois membres, qui nomme elle-même son bureau pour un an; on précise encore qu'elle ne peut prendre de décision que si les membres présents forment la majorité absolue du total des membres et qu'elle doit, chaque année, remettre son budget et ses comptes au Conseil communal, qui doit les présenter et les faire approuver, avec les siens, par l'Assemblée générale (articles 63-66).

Mais ceci excepté, rien n'est fixé sur le fonctionnement de l'assistance communale, pourtant la seule tâche qui reste aux communes: l'article 66 dit seulement que

*"La Chambre de charité s'occupe de tout ce qui concerne l'administration de ses biens et l'assistance des pauvres."*

## 2. La loi de 1874: l'occasion manquée d'une législation cantonale créant un système d'assistance "*plus rationnel, plus logique*"

La loi de 1874, telle qu'elle est ressortie des débats en Grand Conseil, ne contient, donc, en matière d'assistance communale, que des dispositions générales: l'assistance des pauvres est la dernière tâche qui reste à la commune, à côté de l'administration de ses biens; une chambre de charité, nommée pour trois ans qui doit rendre des comptes annuels, est chargée, lorsque cette tâche n'est pas dévolue au Conseil communal, de l'assistance des pauvres. L'on ne peut donc aucunement affirmer que 1874 est

---

<sup>17</sup>Structure de la loi: Titre I: dispositions générales (art. 1-8); Titre II: Rapports financiers des deux administrations entre elles (art. 9-15); Titre III: De la Commune d'habitants ou Municipalité (art. 16-43); Titre IV: De la Commune de ressortissants (art. 44-66); Titre V: Dispositions transitoires et d'exécution (art. 67-73).

le moment où le Grand Conseil légifère pour la première fois en matière d'assistance communale.

Un tel cas de figure, pourtant, fut évoqué, tout particulièrement dans un rapport du Conseil d'Etat en novembre 1874, soumettant au Grand Conseil un projet de loi que lui avait demandé le législatif lors de la session d'été<sup>18</sup>.

En juillet déjà, lorsqu'il est question pour la première fois du projet de loi, le président du Conseil d'Etat mentionne la question de l'assistance communale: à son avis, il est nécessaire de

*"sortir l'assistance des pauvres de l'administration des Chambres de charité, dont les procédés parcimonieux, insuffisants, souvent dérisoires, ne font qu'éterniser le paupérisme sans produire aucun bon effet pour les assistés".* (p. 188)

Il suggérerait à cet effet de donner à la municipalité un droit de regard en la matière, pour aboutir à un système d'assistance plus efficace:

*"(...) il croit nécessaire que l'élément municipal soit représenté dans l'administration de ces biens et que le système d'assistance, goutte à goutte, tel qu'il est pratiqué aujourd'hui, fasse place à un système plus rationnel, plus logique et qui tienne compte de la mesure dans laquelle il faut satisfaire aux besoins qui se manifesteront".* (p. 188)

Ce point de vue fut relayé par l'un des députés les plus écoutés du Grand Conseil, le Dr. Louis Guillaume, pour qui la proposition du président du Conseil d'Etat

*"empêchera dorénavant que des pauvres honnêtes, mais mal assistés, ne finissent par découragement à s'adonner au vice et aux désordres qui les conduisent au pénitencier".* (p. 189)

Ce dont il est ainsi question, c'est de bien plus que d'une législation cantonale en matière d'assistance communale: c'est d'un changement de système. Il s'agirait de mieux assister les pauvres, en fonction de leurs besoins et non des revenus des communes. La proposition, donc, est historique: c'est la première fois qu'il est question d'intervenir au niveau du législatif en matière d'assistance communale.

Pour saisir les raisons qui conduisirent à l'abandon de cette volonté politique ainsi affirmée, il est nécessaire d'exposer les solutions entre lesquelles il fallut choisir pour se conformer à la nouvelle Constitution fédérale. Le rapport du Conseil d'Etat, en novembre 1874, expose clairement les trois possibilités en présence.

La première solution consisterait à supprimer entièrement les communes de ressortissants: tous les citoyens suisses et neuchâtelois établis dans une commune en seraient membres, au même titre que les originaires. Le Conseil d'Etat y est peu favorable: cela reviendrait à adopter le système communal français. Or, l'organisation communale suisse repose sur le principe de l'assistance par la commune d'origine: *"chaque commune ou canton doit l'assistance à ses ressortissants"*. (p. 244)

Adopter le système de la commune unique aurait ainsi *"de très graves conséquences en ce qui concerne l'assistance des pauvres"* (p. 245). Cela conduirait, en effet, parce que les communes de ressortissants seraient supprimées, à l'assistance par la commune de domicile. Une double conséquence négative serait à attendre de ce système: d'une part, les communes du canton verraient affluer des *"familles nécessiteuses qui accouraient chez nous de tous les côtés"* (p. 246) pour y bénéficier de l'assistance; d'autre part, comme dans le canton de Berne qui a adopté un tel système pour sa partie germanophone, pour se défendre contre ce phénomène, l'on serait conduit à restreindre au maximum la liberté d'établissement.

Par ailleurs, cela nécessiterait une révision de la Constitution cantonale, qui garantit aux communes

<sup>18</sup>Chronologie de l'adoption de la loi: BGC 34, 15 juillet 1874, pp. 184-190: proposition de généraliser la municipalité, suite à l'adoption de la nouvelle Constitution fédérale; question renvoyée au Conseil d'Etat; 16 novembre 1874, pp. 240-255: rapport du Conseil d'Etat et projet de loi; 17 novembre 1874, pp. 293-299: projet pris en considération et renvoyé en commission; 22 décembre 1874, pp. 382-425: rapport de la commission du Grand Conseil, début du débat article par article; 23 décembre 1874, pp. 427-437 et pp. 441-447: adoption de la loi article par article, suite et fin.

de ressortissants de pouvoir conserver l'administration de leurs biens (art. 66).

La seconde solution consisterait à ne laisser à la commune de ressortissants que les biens dont elle a besoin pour l'assistance de ses pauvres, en transférant la propriété et l'administration des autres biens à la municipalité. C'est ce que le rapport du Conseil d'Etat appelle la *"commune restreinte à la chambre de charité"*. Le problème, ici, est de nature technique: il faudrait que, dans chaque commune, il y ait

*"une caisse de charité distincte des autres biens de la commune, et que cette caisse suffit à l'assistance des pauvres, ce qui est loin d'être le cas". (p. 247)*

Dans la très grande majorité des cas, en effet, soit les communes n'ont pas de fonds spéciaux destinés à l'assistance ou doivent compléter les revenus insuffisants de ceux qui existent. Le travail administratif que nécessiterait, pour chaque commune, une distinction entre les biens destinés à l'assistance et ceux que l'on remettrait en pleine propriété aux municipalités *"serait une oeuvre difficile et de longue haleine"* (p. 247); il faudrait de plus réviser les articles 66 et 69 de la Constitution cantonale, qui établissent que les municipalités n'ont aucun droit à l'administration des biens des communes, dont seul le produit doit être employé aux dépenses liées aux services publics; or, une telle révision exigerait du temps et serait peut-être rejetée en votation, alors que la Constitution fédérale exige des mesures rapides pour accorder aux Suisses d'autres cantons les droits politiques au niveau communal.

Par ailleurs, et le point concerne directement notre propos, le temps, selon le Conseil d'Etat, n'est pas encore venu pour apporter une solution législative uniforme au problème de l'assistance communale. Adopter maintenant la solution de la *"commune restreinte à la chambre de charité"* serait précipité; le canton ne dispose pas encore des instruments législatifs et institutionnels nécessaires pour aider les communes et régler leurs rapports avec leurs ressortissants pauvres:

*"La question de l'assistance se pose toujours plus impérieusement dans le canton; la situation embarrassée de la plupart des Chambres de charité nécessitera des mesures qui devront être prises le plus tôt possible. Mais quelque hâte que l'on mette à résoudre cette question, on n'arrivera pas à une bonne solution avant plusieurs années (...).*

*Nous croyons fermement que l'avenir et un avenir rapproché [sic] est un système qui consiste à restreindre la commune de ressortissants dans ses attributions comme Chambre de charité; mais il faut auparavant que notre canton soit doté de toutes les institutions destinées à venir en aide aux communes et à régulariser leur situation quant à l'assistance des pauvres et à leurs autres devoirs envers leurs ressortissants. Nous avons déjà la maison de travail et de correction, il nous faut encore l'asile pour l'enfance malheureuse, l'hospice des incurables et l'hôpital cantonal ou des hôpitaux de districts, qui sont depuis longtemps réclamés. Alors, la question en sera bien simplifiée et le progrès qui consistera à faire administrer par la commune et par la Municipalité les biens dont les revenus leur incombent respectivement (...) tombera comme un fruit mûr de l'arbre". (p. 248)*

Le point de vue du Conseil d'Etat en matière de législation sur l'assistance publique est ainsi clairement énoncé: ce n'est que lorsqu'existeront des établissements permettant la prise en charge de certaines catégories de pauvres (enfance "malheureuse", incurables, hôpitaux de district) que l'on pourra faire de droit de la commune ce qu'elle est, de fait, devenue: une chambre de charité, dont on réglera alors le fonctionnement. L'obstacle ainsi mentionné à l'adoption immédiate de cette solution, couplé avec la difficulté technique présentée plus haut, expliquent pourquoi cette deuxième solution, qui idéalement a la préférence de l'exécutif, n'a pas été adoptée. Une réforme du système de l'assistance communale, souhaitée en juillet par le président du Conseil d'Etat et le docteur Guillaume, est ainsi renvoyée jusqu'au moment où le canton sera doté des établissements sociaux énumérés par le rapport du Conseil d'Etat.

La troisième solution, celle qui sera adoptée, consiste à laisser subsister le dualisme administratif instauré dès 1850, en le rendant obligatoire pour les localités où il n'y a pas encore de municipalité.

Les communes conservent ainsi l'administration et la propriété de leurs biens, tout en devant remettre à la municipalité l'excédent de leurs revenus, déduction faite des charges d'assistance et des frais d'administration.

Le projet rencontra peu d'opposition de la part du Grand Conseil; les articles 44 à 66, relatifs à l'organisation, au fonctionnement et aux compétences des communes de ressortissants, ne suscita que peu de débats, et les articles relatifs à la chambre de charité (63-66), aucun. Le projet de réformer une assistance communale que le président du Conseil d'Etat accuse en juillet 1874 de ne "*produire aucun bon effet pour les assistés*" ne reçoit ainsi aucune suite. Mais il est désormais question de prendre des mesures spécifiques à l'égard des chambres de charité et de "*régulariser leur situation quant à l'assistance des pauvres*".

### C. La loi sur les communes de 1888: vers une municipalisation de l'assistance

La loi sur les communes du 5 mars 1888<sup>19</sup> voit l'adoption de trois dispositions essentielles qui, tout en représentant le terme d'une évolution commencée en 1850 pour ce qui concerne la disparition de la commune de ressortissants, constituent un changement profond et marquent la fin définitive de l'Ancien Régime communal dans le canton de Neuchâtel: la suppression du dualisme administratif rendu obligatoire en 1874 et remplacé par la seule municipalité, appelée désormais commune...; l'assistance des Neuchâtelois par leur commune de domicile; l'agrégation<sup>20</sup> gratuite et de droit des Suisses domiciliés depuis dix ans dans le canton et durant cinq années consécutives dans la commune, dans la mesure où ils n'ont pas été assistés par leur commune ou canton d'origine durant ces dix ans. Dans la mesure où cette loi concerne la question de la "fusion" et de la dévolution des biens de l'ancienne commune de ressortissants à la nouvelle commune unique, et non l'assistance communale, nous nous contentons de résumer les étapes ayant mené à cette loi, sans nous attarder sur le débat strictement politique entre partisans et adversaires de l'unité administrative.

Notre exposé sera tout d'abord chronologique: après une première tentative en 1880-1881, visant à introduire dans la Constitution la possibilité de fusionner commune et municipalité, la question est reprise dès 1883, par une motion destinée à renforcer la commune de ressortissants (motion Jacottet), puis par les communes elles-mêmes, dont des délégués, dans le premier semestre de l'année 1885, élaborent deux projets de réforme de l'assistance communale et/ou du système communal lui-même; dès octobre 1886, une seconde phase décisive commence: le Conseil d'Etat présente un rapport concluant à la nécessité de soumettre au peuple la question d'une révision des articles 64 à 70 de la Constitution, relatifs aux communes et municipalités; en janvier, le peuple accepte le principe de cette révision, en mai, il accepte les nouveaux articles qui lui sont soumis par le Grand Conseil, et ce dernier, entre novembre 1887 et mars 1888, adopte une nouvelle loi sur les communes.

Dans un troisième temps, nous présentons sommairement les dispositions de la loi de mars 1888 qui traitent de l'assistance publique.

---

<sup>19</sup>"Loi sur les communes du 5 mars 1888", *NRL VI*, pp. 333-403.

<sup>20</sup> Terme désignant l'accord par une commune du droit d'origine à un ressortissant d'une autre commune. La suppression de la commune de ressortissants ne signifie pas que tous les habitants d'une localité en seront ressortissants. On aboutit ainsi, avec la loi de 1888, à la situation quelque peu paradoxale de voir les agrégations ressortir d'une autorité de nature municipale.

1. Histoire de la loi sur les communes de mars 1888: du premier échec de révision constitutionnelle (1881) aux propositions de réforme de 1885

**a. Echec d'un premier projet de révision constitutionnelle (1880-1881)**

Une première phase commence en mai 1880: la commune de Coffrane présente au Grand Conseil une pétition demandant *"la fusion des deux administrations communale et municipale"*. Elle est renvoyée au rapport du Conseil d'Etat<sup>21</sup>.

Au mois de mai 1881, la question est reprise par un député (Frédéric Soguel), qui propose de renvoyer à la commission constitutionnelle la question d'une révision de la Constitution visant à *"rendre possibles la fusion et l'unification des administrations locales, communales et municipales"*<sup>22</sup>. Le but du député est alors de rendre une telle fusion possible pour les localités le souhaitant: elle n'aurait qu'un caractère facultatif. La proposition est renvoyée pour étude à la commission constitutionnelle<sup>23</sup>.

Au mois de juillet, la commission rendit un double rapport. Le rapport de majorité propose une modification de l'article 66 de la Constitution, laissant aux communes qui le désirent la possibilité de remettre aux municipalités l'administration de tout ou partie de leurs biens. En conséquence, le Grand Conseil est appelé à adopter un décret convoquant le peuple à se prononcer sur l'opportunité d'une modification de l'article 66 de la Constitution et sur la question de savoir si une telle modification doit être le fait du Grand Conseil ou d'une Constituante. Quant au rapport de minorité, présenté par le député Paul Jacottet, non seulement il est opposé à la fusion, même facultative, mais encore il propose de prendre des mesures pour renforcer les communes, en particulier l'agrégation de droit pour les Suisses et Neuchâtelois domiciliés depuis un certain temps et justifiant d'un capital qui garantisse qu'ils ne tomberont pas à la charge de leur nouvelle commune<sup>24</sup>.

Le Grand Conseil adopta les conclusions du rapport de majorité. Le débat montre clairement qu'il s'agit alors, en fait, d'adopter moins la commune unique que la deuxième des trois solutions présentées en novembre 1874: réduire les communes au rôle de chambres de charité, en confiant l'administration de tous leurs biens aux municipalités<sup>25</sup>.

La question relative à l'opportunité et aux modalités d'une révision de l'article 66 de la Constitution fut soumise, en même temps que la même question sur cinq autres articles, au peuple<sup>26</sup>.

La votation eut lieu en septembre 1881: le peuple n'accepta le principe de la révision, par une Constituante, que de trois des six articles. Le principe de la révision de l'article 66 fut refusé. L'idée d'une refonte du système communal est ainsi momentanément écartée.

**b. La motion Jacottet (1883-1884). L'assistance communale en question: étatiser ou municipaliser?**

En 1883-1884, la question communale est à nouveau traitée en Grand Conseil: en février 1883, le député Paul Jacottet, farouche défenseur des communes, dépose une motion, sous la forme d'un projet de loi, sur la question *"de l'agrégation à la commune de domicile des citoyens neuchâtelois et suisses d'autres cantons"*. Il reprend, en fait, l'essentiel de son rapport de minorité de juillet 1881.

Deux mois plus tard, il développe sa motion devant le Grand Conseil. Son projet consiste à accorder

---

<sup>21</sup>BGC 40, 26 mai 1880 (dépôt de la pétition); 19 juillet 1880, pp. 134-135 (renvoi au Conseil d'Etat pour rapport).

<sup>22</sup>BGC 41, 18 mai 1881, p. 161.

<sup>23</sup>BGC 41, 19 mai 1881, pp. 173-175.

<sup>24</sup>BGC 41, 6 juillet 1881, pp. 197-202.

<sup>25</sup>BGC 41, 7 juillet 1881, pp. 240-246.

<sup>26</sup>Texte du décret sur lequel le peuple fut appelé à voter: *Ibidem*, pp. 253-254.

l'agrégation de droit, sur simple demande, à la commune de domicile après un domicile de cinq ans pour les Neuchâtelois et de dix ans pour les Suisses d'autres cantons; pour ces derniers, une telle agrégation entraînerait automatiquement la naturalisation neuchâteloise. Les candidats devraient prouver qu'ils n'ont pas été assistés durant la période considérée ou que leur fortune, leur profession, garantissent qu'ils ne tomberont pas à la charge de leur nouvelle commune. L'un des buts de la proposition est d'arriver, en ce qui concerne les Neuchâtelois, à l'assistance par la commune de domicile, à laquelle l'agrégation serait rendue très aisée.

Parce que le but du motionnaire est de renforcer les communes, contre les municipalités, la solution proposée en matière d'assistance publique est complexe: arriver à l'assistance par la commune de domicile tout en conservant le principe de l'assistance par la commune d'origine, au moyen de l'agrégation de droit des Neuchâtelois dans leur commune de domicile après un certain temps de résidence. N'eût-il pas été plus rationnel de proposer simplement l'assistance des Neuchâtelois par leur commune de domicile, qu'ils en soient communiens ou non? Le Grand Conseil décida de discuter la motion dans la prochaine législature<sup>27</sup>. Dans l'intervalle, le motionnaire fit paraître une petite brochure expliquant à la population son projet<sup>28</sup>.

En mars 1884, le Grand Conseil vota la prise en considération du projet et son renvoi au Conseil d'Etat, contre le vœu de son auteur qui souhaitait un renvoi en commission<sup>29</sup>.

De fait, la motion Jacottet rencontra un accueil mitigé: on la trouva utile, dans la mesure où elle reposait la question de l'unité administrative et de la réforme de l'assistance. Sur ce dernier point, en particulier, deux conceptions s'opposent.

D'un côté, la position représentée par le Conseiller d'Etat Roulet: favorable à l'unité administrative, il ne voit en présence que deux solutions. Soit les biens communaux sont entièrement gérés par la municipalité, qui remet à la chambre de charité la part des revenus de ces biens nécessaire à l'assistance; soit la commune de ressortissants disparaît entièrement *"et l'assistance pourrait être centralisée"*. Dans ce cas de figure, qui a la préférence du Conseiller d'Etat, l'assistance serait prise en charge par des institutions spéciales, s'appuyant sur un système d'assurances:

*"[L'assistance] devrait alors être pratiquée d'après un système tout autre que celui d'aujourd'hui, non par le moyen de secours distribués plus ou moins judicieusement, mais plutôt par des institutions philanthropiques spéciales appuyées d'une organisation d'assurance à créer"*.

La rupture serait ainsi complète: l'assistance deviendrait une affaire d'Etat, elle serait entièrement décommunalisée. L'Etat deviendrait social.

Mais cette idée rencontra, même parmi les partisans de l'unité administrative, peu d'écho. Ainsi, le député Soguel, auquel *"le système de l'assistance centralisée (...) est loin de (...) sourire"* et qui *"estime que la municipalité serait très bien placée pour s'occuper de cette branche de l'administration"* et qui *"ne verrait absolument aucun inconvénient à ce qu'elle en fût chargée"*. Avis comparable émis par le député Comtesse, pour qui la proposition Jacottet *"est très opportune, parce qu'elle fera étudier la question de l'assistance"*; plusieurs communes ne sont plus en état d'assister leurs pauvres, les besoins de l'assistance augmentent *"et cela provient très certainement de ce que notre système d'assistance est défectueux"*.

Le point commun des deux solutions proposées (étatiser; municipaliser) réside dans la "décommunalisation" de l'assistance. La solution consistant à réduire la commune au rôle de chambre de charité semble résiduelle. En tout état de cause, le moment semble venu de donner suite au constat formulé en 1874: *"la situation embarrassée de la plupart des Chambres de charité nécessitera des mesures qui devront être prises le plus tôt possible"*.

Le Conseil d'Etat ne traitera la question qui lui est ainsi renvoyée que dans son rapport d'octobre 1886 sur une réforme globale du système communal.

<sup>27</sup> BGC 42, 14 février 1883, pp. 565-567 (dépôt de la motion); 26 avril 1883, pp. 694-702 (motion développée).

<sup>28</sup> Paul Jacottet, *La nationalité neuchâteloise et la naturalisation*, Neuchâtel, 1883.

<sup>29</sup> BGC 43, 6 mars 1884, pp. 448-455.

### c. La situation de la chambre de charité du Locle et les propositions de réforme des communes (1885)

Dès 1885, la question de l'assistance et de la réorganisation communale entre dans une phase décisive.

La situation intenable dans laquelle se trouvaient plusieurs chambres de charité est le moteur essentiel de la réforme du système communal, qui est essentiellement une réforme de l'assistance publique.

C'est en particulier la situation de la chambre de charité du Locle qui mobilise l'intérêt. En 1858, son capital est encore de 261 050 francs; en raison de comptes déficitaires répétés, il passe à 135 137 francs après l'exercice de 1878, puis à 76 082 francs après l'exercice de 1882; à la clôture du dernier exercice, celui de 1888, la fortune est descendue à 25 500 francs. En octobre 1884, la chambre de charité télégraphie au Conseil d'Etat qu'elle va fermer son bureau; le Conseil ordonne alors à la commune de procurer à la chambre les fonds nécessaires. Le même mois d'octobre, l'assemblée générale des communiens du Locle adresse une pétition au Grand Conseil, en lui demandant de modifier la loi sur les communes en ce qui concerne l'assistance<sup>30</sup>. En février 1886, le Conseil administratif de la commune du Locle démissionne en bloc, suite au refus de l'Assemblée générale de communauté d'un budget prévoyant d'hypothéquer une forêt pour assister les pauvres, alors que le Conseil d'Etat avait ordonné à la commune de prendre en charge le déficit de la chambre de charité. Dès lors, la commune du Locle est dirigée par un "Conseil de tutelle" nommé par le Conseil d'Etat et présidé par le préfet du Locle<sup>31</sup>.

Des solutions à ce qui apparaît comme une véritable crise institutionnelle sont proposées au printemps 1885: une commission nommée par des délégués des communes réunis en février *"pour étudier la question de l'assistance"* présente deux rapports proposant des réformes institutionnelles. Réunis à nouveau en avril, les délégués des communes adoptent, en ne le modifiant que peu, le projet de majorité, alors que la minorité adresse aux communes une circulaire séparée présentant son projet<sup>32</sup>.

Le rapport de majorité contient un projet de décret proposé au Grand Conseil sur l'assistance et un projet de concordat intercommunal pour l'agrégation des Suisses domiciliés dans le canton. Le projet de décret sur l'assistance suggère le système suivant: tout Neuchâtelois dispose des droits politiques communaux après un domicile de trois mois; après deux ans de domicile, il est assisté par la commune de domicile; les Neuchâtelois domiciliés hors du canton continuent à être assistés par leur commune d'origine. On prévoit de limiter l'assistance aux enfants, malades, infirmes, veuves ayant charge de famille et vieillards. Pour les cas de maladie, de vieillesse et de décès, il serait prévu de remplacer *"autant que possible"* l'assistance par l'assurance. Un fonds de réserve centralisé destiné à éviter la baisse des capitaux des fonds de charité serait constitué à l'aide des finances d'agréations des Suisses et étrangers. Les communes, par ailleurs, devront s'entendre pour créer un hospice pour aliénés incurables. Une disposition transitoire, enfin, prévoit que, durant cinq ans, les communes du canton verseront une somme annuelle de 20 000 francs pour aider celles qui sont dépourvues des ressources nécessaires.

Le projet de concordat intercommunal prévoit d'accorder l'agrégation communale aux Suisses après dix ans de domicile et sous la condition de n'avoir pas été assistés par leur commune ou leur canton

---

<sup>30</sup>BGC 44, 22 octobre 1884, p. 363. La pétition est renvoyée au Conseil d'Etat.

<sup>31</sup>C. Perregaux, "Histoire de la Chambre de charité du Locle", MN, 1913, pp. 147-177 et 217-227. Voir en particulier les pages 217-221.

<sup>32</sup>AEN, Archives du Département de l'Intérieur 988, Loi sur les communes 1887-1888: Propositions de la commission des délégués des communes nommée le 16 février 1885, pour étudier la question de l'assistance communale (imprimé, 4 pages); Propositions adoptées dans l'assemblée du 27 avril 1885 par la majorité des délégués des communes (imprimé, 3 pages); Aux communes du canton de Neuchâtel (circulaire de la minorité des délégués, adressée aux communes le 13 mai et présentant leur projet). Documents aimablement communiqués par Sabine Riard.

durant cette période. L'émolument communal était fixé à 200 francs par personne ou par couple et à 50 francs par enfant (n'est évidemment pas compris dans cette somme la taxe pour la naturalisation cantonale).

Dans le projet adopté en avril par la majorité des délégués, le système proposé subit quelques modifications: une disposition prévoit que tout citoyen Neuchâtelois est membre de sa commune de domicile après deux ans de séjour; l'assistance de ressortissants domiciliés hors du canton est exclue.

Le projet de minorité prévoit une solution déjà assez proche de celle qui sera adoptée en mars 1888: commune et municipalité sont fusionnées sous la dénomination de commune. La commune de ressortissants disparaît, à une exception notable près: les ressortissants de l'ancienne commune doivent nommer une "commission d'assistance", chargée de fixer la somme à accorder aux ressortissants indigents; ils se prononcent également sur l'agrégation de Suisses ne bénéficiant pas de l'agrégation facilitée et sur celle des étrangers. Les biens de l'ancienne commune sont réunis à ceux de la nouvelle commune, mais gérés à part sous la dénomination de "Fonds de l'ancienne commune" et destinés avant tout à l'assistance des ressortissants.

Sera ressortissant de la commune: tout Neuchâtelois après un séjour de deux ans. Tout citoyen suisse pourra s'y faire agréer après y avoir été domicilié dix ans, dans la mesure où il n'a pas été assisté durant cette période; la finance prévue est de 100 francs par famille et de 50 francs par enfant.

L'assistance continue à n'être due qu'aux ressortissants de la commune; comme dans le projet de majorité, on prévoit de la limiter aux enfants, malades, infirmes, parents surchargés de famille et vieillards; une disposition prévoit également de substituer *"autant que possible"* l'assurance à l'assistance pour les cas de maladie, vieillesse et décès. Par rapport aux ressortissants domiciliés hors du canton, la commune ne serait pas tenue à les assister, mais à les rapatrier et à les assister chez elle. Enfin, une disposition transitoire semblable à celle du projet de majorité est prévue pour cinq ans (somme annuelle de 20 000 francs à fournir par les communes pour aider celles qui n'ont pas les ressources suffisantes).

Dans son projet définitif, envoyé aux communes en mai, la minorité explicite mieux son projet: réunion des deux administrations sous le nom de commune (regroupant ressortissants et habitants); sont ressortissants de cette nouvelle commune: les ressortissants de l'ancienne commune, tous les Neuchâtelois après deux ans de résidence, les Suisses agrégés sur simple demande après dix ans de résidence et sous la condition de n'avoir pas été assistés, la finance communale restant fixée à 100 francs par famille et 50 francs par enfant. Les ressortissants de la nouvelle commune, à l'exclusion donc des non-ressortissants, nomment une commission d'assistance chargée de fixer la somme à attribuer par la commune pour l'assistance des ressortissants. Les biens de l'ancienne commune demeurent, comme dans le projet initial, réunis à ceux de la nouvelle, tout en étant gérés à part sous le nom de "Fonds de l'ancienne commune".

La différence majeure entre les deux projets réside donc dans le fait que le premier maintient le dualisme administratif, alors que le second le supprime. Les deux systèmes, pourtant, introduisent, de fait, l'assistance des Neuchâtelois par la commune de domicile, en accordant le statut de ressortissant à tout Neuchâtelois domicilié depuis deux ans. Les deux systèmes s'inscrivent pourtant encore dans une logique de l'assistance par la commune d'origine, par le moyen du détour institutionnel qu'est l'accord de l'agrégation gratuite et de droit aux Neuchâtelois après un séjour de deux ans. Politiquement, pourtant, la différence est capitale: le premier projet, en faisant de tous les Neuchâtelois non-communiens domiciliés depuis deux ans des ressortissants à part entière, renforce considérablement la commune, au détriment de la municipalité; le second supprime l'ancienne commune.

Il convient de relever que, pour la première fois, il est question de réglementer strictement l'assistance publique, en la réservant à certains cas privilégiés (maladie, vieillesse,...) et en promouvant un système d'assurance destiné à remplacer l'assistance.



2. Histoire de la loi sur les communes de mars 1888: du rapport du Conseil d'Etat (octobre 1886) à l'adoption de la loi (mars 1888)

**a. Acceptation du principe d'une révision constitutionnelle: Du rapport du Conseil d'Etat (octobre 1886) à la votation populaire de janvier 1887**

En octobre 1886, le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil son rapport sur la réforme communale<sup>33</sup>. D'emblée, la question est posée dans les mêmes termes qu'en 1884: il s'agit de résoudre le problème de l'assistance en réformant le système et de simplifier l'organisation communale. Le but est

*"d'améliorer le régime de cette assistance que chacun proclame défectueux et inefficace en face d'un paupérisme grandissant, et d'apporter en même temps dans notre organisation communale des simplifications qui s'imposent (...)"*. (p. 54)

Une réforme du système communal nécessite pour commencer une révision des articles 64 à 70 de la Constitution. Dans la mesure où le peuple acceptera le principe d'une révision de ces articles, le Conseil d'Etat expose les principes généraux sur la base desquels les articles en question devront être révisés. Les principes du rapport de minorité de l'assemblée des délégués des communes en 1885 sont suivis d'assez près.

La principale innovation à introduire est

*"la fusion des communes d'habitants ou municipalités avec les communes proprement ou communes de ressortissants, sous la dénomination générale et uniforme de communes"*.

C'est donc de la suppression de la commune bourgeoise (ressortissants domiciliés) au profit de la commune politique (citoyens établis) qu'il s'agit. Contrairement à d'autres cantons, Berne en particulier<sup>34</sup>, il n'a pas été procédé, dans le canton de Neuchâtel, à une séparation des biens entre municipalité et commune: l'on a adopté la solution consistant à laisser à la commune la propriété et l'administration de ses biens, tout en l'obligeant à remettre l'excédent de ses revenus, après avoir satisfait aux charges d'assistance, à la municipalité. Il s'agit désormais de *"faire cesser cette anomalie qui consiste à maintenir dans la même localité deux administrations séparées"*. (p. 60)

La fusion proposée par le Conseil d'Etat est complète: toutes les attributions de l'ancienne commune passent à la nouvelle commune, qui administrera ainsi la fortune communale, les fonds d'assistance, tiendra le rôle des ressortissants, délivrera les actes d'origine, procédera aux agrégations des Suisses, distribuera les assistances, en sus d'assumer les services publics. La commission d'assistance composée des seuls ressortissants, prévue par le projet de minorité des délégués des communes, disparaît ainsi.

En matière d'assistance, c'est un système municipal pur, de commune de domicile qui est prévu. Selon le Conseil d'Etat, c'est un moyen pour limiter les dépenses d'assistance; une autorité municipale, ayant d'autres tâches que l'assistance, évitera des dépenses inconsidérées ou excessives:

*"L'assistance aux mains de la municipalité, c'est une garantie qu'elle ne dépassera pas les limites prudentes où elle doit rester pour n'être pas dangereuse et malfaisante et pour ne pas alimenter et rendre chronique dans nos populations la misère et le paupérisme"*. (p. 64)

Quant aux biens de l'ancienne commune, le Conseil d'Etat propose de les réunir sous la dénomination de "Fonds des ressortissants", dont la commune ne disposera que des revenus et qu'elle ne pourra aliéner sans le consentement des ressortissants de la commune concernée et des ressortissants d'autres communes neuchâteloises domiciliés dans la commune.

Quant à l'assistance par la nouvelle commune, elle sera accordée à tous les Neuchâtelois domiciliés,

---

<sup>33</sup>BGC 46, 26 octobre 1886, pp. 54-68.

<sup>34</sup>Sur l'exemple bernois, voir le travail très fouillé, quoiqu'un peu confus, de François Noirjean, *Les bourgeoisies jurassiennes au XIXe siècle*, Fribourg, Editions universitaires, 1973.

soit donc aux ressortissants de la commune et à ceux d'autres communes neuchâteloises.

Ces deux dernières dispositions reprennent d'une certaine manière les propositions des délégués des communes (assister les communiers, en donnant après un séjour de deux ans le statut de ressortissant à tous les Neuchâtelois), mais en faisant l'économie du détour institutionnel qu'est l'accord de l'agrégation à tous les Neuchâtelois domiciliés depuis deux ans.

Le Conseil d'Etat propose enfin l'agrégation de droit à la commune de domicile des Suisses domiciliés depuis cinq ans dans la commune ou dix ans dans le canton. Cette solution représente, en fait, la réponse à la motion Jacottet de 1883-1884.

Deux jours plus tard, un projet de décret soumettant au peuple la question de l'opportunité et des modalités de la révision des articles 64 à 70 de la Constitution est présenté par le Conseil d'Etat et discuté par le Grand Conseil<sup>35</sup>.

Le débat, pourtant, porta sur le fond de la question: faut-il supprimer la commune de ressortissants? Faut-il, au contraire, la renforcer par des agrégations massives? Les biens des anciennes communes sont-ils suffisamment garantis par le projet du Conseil d'Etat?

La question de l'assistance, pourtant totalement réorganisée par le projet du Conseil d'Etat, n'est que peu discutée. La question du financement des déficits en matière d'assistance publique fut tout de même abordée par le député de Perregaux, qui estime nécessaire d'en faire un article constitutionnel. Il s'oppose tout particulièrement à une disposition d'un avant-projet de loi élaboré par le département de l'Intérieur et prévoyant de financer ces déficits au moyen d'une augmentation de l'impôt cantonal, c'est-à-dire "*des ressources générales de l'Etat*" (p. 208). Il suggère que l'on recoure de préférence à l'impôt municipal et se déclare par ailleurs partisan de l'assistance par la commune de domicile.

Le décret proposé fut adopté par le Grand Conseil, et le 16 janvier 1887 le peuple neuchâtelois se prononçait en faveur de la révision des articles 64 à 70 de la Constitution par le Grand Conseil.

#### **b. Les articles 64 à 70 de la Constitution soumis à la votation populaire (février-mai 1887)**

En février 1887, le Grand Conseil s'attelle à la rédaction des articles qui seront soumis au peuple<sup>36</sup>.

Le chef du département de l'Intérieur commence par présenter le projet, qui est identique à ce que le rapport du Conseil d'Etat en octobre 1886 proposait, en exposant les principes généraux de la réforme constitutionnelle à venir.

Un point particulier, dans ce rapport de février 1886, concerne notre propos: tout ce qui concerne l'organisation de l'assistance est renvoyé à une loi spéciale; seul est posé dans les articles révisés le principe de l'assistance par la commune de domicile (article 68). L'alternative, en plus du maintien de la commission d'assistance proposée par la minorité des délégués des communes en 1885, eût été "*la centralisation de l'assistance*" (p. 594), à laquelle le directeur de l'Intérieur eût donné sa préférence. A quelques reprises, il est également fait mention de l'idée consistant à remplacer l'assistance par l'assurance, sans pourtant que le sujet soit explicité.

L'intervention du député Peter-Comtesse, qui y est opposé, permet de mieux comprendre ce que l'on entendait par "centralisation" de l'assistance. Il se serait agi de centraliser les biens des anciennes communes "*dans une administration cantonale unique*" (p. 600), à l'exemple de l'hospice général de Genève<sup>37</sup>. L'intervenant reproche au système les frais d'administration qui en résultent (10% des

<sup>35</sup> BGC 46, 28 octobre 1886, pp. 195-219.

<sup>36</sup> BGC 46, 16 février 1887, pp. 592-603 (rapport du directeur de l'Intérieur: pp. 592-594; discussion générale sur le projet: pp. 594-603).

<sup>37</sup> Sur la transformation de l'ancien Hôpital général de Genève en Hospice général en 1868-1869, caractérisée par la réunion en une seule institution des biens destinés à venir en aide aux pauvres dans tout le canton, voir: Marco Marcacci, "L'égalité des Genevois devant l'assistance: la création de l'Hospice général (1847-1869)", in: *Sauver l'âme, nourrir le corps. De l'Hôpital général à l'Hospice général de Genève. 1535-1985, Hospice général, Genève, s.d. (1985), pp. 359-381.*

dépenses) et les déficits chroniques de l'institution. A quoi le directeur de l'Intérieur répondit qu'il eût suffi de doter suffisamment l'institution centralisée dont il se serait agi.

Le projet du Conseil d'Etat fut renvoyé à une commission, qui rendit son rapport au mois d'avril<sup>38</sup>. Elle commence par constater une fois encore que le point de départ de la réforme, ce qui la nécessite, c'est l'organisation actuelle de l'assistance:

*"La situation financière désastreuse de plusieurs communes accablées sinon ruinées par la charge de l'assistance des pauvres impose des modifications considérables dans le système de l'assistance, et ces modifications entraînent elle-mêmes une réforme complète de l'organisation communale".* (p. 652)

Les modifications introduites sont peu nombreuses: pour rassurer les partisans des communes, on instaure, à l'article 66, la possibilité de créer, pour surveiller l'utilisation du "Fonds des ressortissants", un "Conseil de surveillance et de contrôle de la gestion des biens du Fonds des ressortissants", élu par les ressortissants de la commune et par ceux d'autres communes neuchâteloises domiciliés dans la commune.

L'article 68 traite de l'assistance: dans les limites que fixera la loi, l'assistance sera due aux Neuchâtelois par la commune de domicile; les dépenses en seront assurées par le revenu du Fonds des ressortissants. Une disposition nouvelle est introduite, qui prévoit que *"En cas d'insuffisance de ces revenus, il sera pourvu par la loi aux mesures jugées indispensables"*; l'article 70 donne également une garantie similaire: au cas où les dépenses d'assistance des communes seraient supérieures à la moyenne des dix années précédentes, *"il leur sera tenu compte du déficit dans la mesure et selon les moyens déterminés par la loi"*. Il est enfin précisé que les Neuchâtelois domiciliés hors du canton seront assistés par leur commune d'origine.

Le projet présenté par la commission fut longuement discuté les jours suivants<sup>39</sup>. En dépit de la résistance des défenseurs des communes emmenés par Paul Jacottet, favorables au maintien du dualisme administratif laissant aux communes de ressortissants la propriété et l'administration de la fortune communale, le principe de l'unité administrative est adopté.

L'adoption de l'article 68, qui concerne l'assistance, fut l'occasion pour le Grand Conseil de réaffirmer son attachement au principe de l'assistance par la commune de domicile. Selon le rapporteur de la commission, par exemple,

*"il est (...) évident que l'assistance au lieu du domicile, par une autorité qui a l'assisté sous les yeux, est de beaucoup préférable à celle qui consiste à envoyer des secours à un ressortissant éloigné dont on ne peut constater qu'imparfaitement les besoins".* (p. 714)

Par ailleurs, *"les communes se sont prononcées à l'unanimité en faveur du principe de l'assistance au domicile"*. (p. 714)

La question du financement des éventuels déficits de l'assistance communale, l'idée, reprise dans la loi de mars 188, est émise pour la première fois d'utiliser les ressources que procurera, s'il est adopté, le nouvel impôt fédéral sur l'alcool, *"car il est juste que l'alcool qui a créé des indigents aide à réparer par le nouvel impôt les maux causés par l'alcoolisme"* (p. 714).

Un autre député, enfin, émit le vœu que l'on étudie les moyens de

*"diminuer le nombre des assistés, ce à quoi l'on ne parviendra (...) qu'en modifiant le système actuel d'assistance et en lui substituant dans la mesure du possible l'assurance en cas de maladie, de vieillesse et de décès, et en créant un plus grand nombre d'orphelinats pour les enfants abandonnés".* (pp. 716-717)

Le projet définitif fut soumis au peuple, accompagné d'une *"Adresse du Grand Conseil au peuple neuchâtelois concernant la révision des articles 64 à 70 de la Constitution"*. Une fois encore, la situation

<sup>38</sup> BGC 46, 4 avril 1887, pp. 651-663.

<sup>39</sup> BGC 46, 5 avril 1887, pp. 680-701; 6 avril 1887, pp. 703-733; 7 avril 1887, pp. 735-756.

de l'assistance communale est présentée comme la cause de la réforme proposée:

*"Les dépenses pour l'assistance des pauvres sont telles dans certaines localités que les revenus de la fortune communale n'y peuvent suffire; le déficit dont souffrent ces communes ne cesse de s'aggraver d'année en année et menace de s'étendre avec l'accroissement inquiétant d'un paupérisme qui semble favoriser le système défectueux de notre assistance publique."*

Deux solutions étaient possibles: centraliser l'assistance<sup>40</sup> ou réviser le système communal (assistance par la commune de domicile); le Grand Conseil a choisi la première.

Le financement des déficits consécutifs à l'agrégation facilitée pour les Suisses et à l'assistance par la commune de domicile pourrait être assuré par l'impôt fédéral sur l'alcool:

*"Ne sera-t-il pas très naturel que la consommation d'alcool vienne elle-même apporter un remède aux maux dont elle est la source? Ne sera-t-il pas opportun et absolument justifié d'appliquer une partie des ressources prélevées sur l'alcool à soulager les communes qui ont vu leurs dépenses d'assistance suivre une marche ascendante, à mesure que la consommation de l'eau-de-vie s'est développée dans notre canton, (...)?"*

Les articles ainsi soumis au peuple furent acceptés le 15 mai 1887 par 58% des votants.

### c. L'élaboration de la loi sur les communes (novembre 1887-mars 1888)

L'adoption de la loi sur les communes, ensuite de la révision des articles 64 à 70 de la Constitution, se fit assez rapidement, même si les débats furent longs. En novembre 1887, le Conseil d'Etat présente son projet, accompagné de l'exposé des motifs; le projet, pris en considération, est renvoyé à une commission qui fait son rapport en février; la loi est ensuite adoptée, article par article, puis dans son ensemble, jusqu'au 5 mars 1888<sup>41</sup>. Dans notre présentation de l'histoire de l'adoption de cette loi, nous ne nous arrêterons que sur les débats concernant les articles touchant à l'assistance publique.

En matière d'assistance publique, le projet de loi du Conseil d'Etat se contente de principes généraux; le gouvernement juge

*"nécessaire de réserver à une législation générale sur l'assistance publique, que[il] prépar[e] en ce moment et dont le débat pourra suivre immédiatement celui de la loi sur les communes, toutes les dispositions destinées à fixer les règles nouvelles de l'assistance, les cas limités dans lesquels elle pourra être appliquée, les moyens de contrôle ainsi que les mesures pour assurer une protection efficace à l'enfance malheureuse." (p. 204)*

Le problème du déficit que pourrait engendrer, pour certaines communes, le nouveau système d'assistance par la commune de domicile et par l'agrégation gratuite des Suisses est, par contre, réglé

<sup>40</sup> "L'une aurait consisté à former par la réunion des capitaux des chambres de charité et d'une portion suffisante des biens communaux une seule fortune, dont les revenus auraient été appliqués aux besoins de l'assistance remise à une administration centrale et unique."

<sup>41</sup> BGC 47, 1 novembre 1887, pp. 190-206: exposé des motifs du Conseil d'Etat à l'appui du projet de loi sur les communes; 2 novembre 1887, pp. 228-250: discussion générale sur le projet; projet pris en considération et renvoyé à une commission spéciale; 21 février 1887, pp. 625-661: rapport de la commission chargée d'examiner le projet de loi sur les communes; pp. 661-667: rapport de la majorité de la commission à l'appui des articles 21 et 22 réunis de la loi sur les communes; pp. 667-689: rapport de la minorité de la commission de la loi sur les communes au sujet de la représentation des minorités électorales; pp. 689-702: discussion article par article; 22 février 1888, pp. 704-730, 23 février 1888, pp. 733-760, 24 février 1888, pp. 773-791: suite de la discussion article par article; 25 février 1888, pp. 792-821, suite et fin de la discussion article par article; 5 mars 1888, pp. 825-837: adoption de la loi dans son ensemble.

dans le projet de loi: au lieu d'y faire contribuer les communes ne connaissant pas de déficits, au lieu d'une augmentation de l'impôt cantonal direct, l'on utilisera prioritairement les ressources procurées par l'application de la loi fédérale sur l'alcool, qui servira ainsi à combler les déficits de l'assistance

*"et aux institutions qui devront être organisées pour améliorer ce service, aux asiles destinés à recevoir et à abriter l'enfance et la vieillesse. (...) nous pourrons (...) constituer un fonds de réserve qui nous permettra de créer et de doter ces établissements hospitaliers au premier rang desquels se place à cette heure un hospice pour les incurables". (p. 205)*

Avant son renvoi en commission, le projet du Conseil d'Etat fut l'objet de quelques critiques, que nous résumons brièvement.

L'article 86 du projet du Conseil d'Etat prévoyait que la maison de correction du Devens, jusqu'alors communale, serait cantonalisée. A cette occasion, les communes, qui devaient précédemment combler les déficits annuels, seraient amenées à doter le nouvel établissement cantonal pour une somme de 300 000 francs. Quelques députés, tout en acceptant le principe de la cantonalisation, proposèrent de charger les communes du seul amortissement de la dette du Devens, ce qui eût représenté pour elle une charge beaucoup moins lourde que la dotation prévue. La majorité semble pourtant favorable au maintien de cette dotation; quant au principe de la cantonalisation, il n'est pas combattu:

*"les communes commencent à murmurer contre les contributions annuelles qu'elles sont contraintes de payer pour couvrir le déficit financier de l'établissement" (p. 241), dans lequel "les internements se sont multipliés par suite d'une action plus intense de la justice. En fait, sinon en droit, cet établissement n'est plus communal" (pp. 241-242),* ce qui signifie que l'on y interne aussi des non-Neuchâtelois.

Le projet du Conseil prévoit de mettre à la charge des communes le cinquième des éventuels déficits de l'assistance publique, le reste étant couvert par un fonds cantonal de réserve. Pour une partie des députés, cette proportion devrait être augmentée (un quart ou un tiers), pour d'autres, au contraire, elle ne saurait l'être sans représenter une charge trop lourde, qui ferait fuir les contribuables aisés.

Le fonctionnement du fonds de réserve et de secours destiné à combler les 4/5 des déficits des communes en matière d'assistance fut également mis en question. La proposition fut en particulier émise d'aider les communes à augmenter leurs fonds destinés à l'assistance, pour éviter d'avoir à couvrir indéfiniment leurs déficits. Un autre député demande enfin que la création d'un hospice cantonal pour les incurables et pour la vieillesse soit écartée du projet de loi.

Le débat le plus intéressant, mais qui n'eut pas de suite législative immédiate, est relatif au passage de l'assistance à l'assurance. Un député proposa que, à l'aide des ressources fournies par l'impôt fédéral sur l'alcool et des ressources communales, l'on créât une assurance fournissant *"une indemnité en cas de décès du chef de la famille"* (p. 237); il prévoyait de la réserver aux communiens. C'est cette limitation qui fut combattue par les intervenants, par le directeur du département de justice et police en particulier, pour qui *"L'assurance, pour être véritablement utile et féconde, doit embrasser la masse"* (p. 248), c'est-à-dire ne pas se limiter aux ressortissants neuchâtelois. Un autre député, favorable au principe de l'assurance obligatoire, estima pourtant que la question n'avait pas à prendre place dans une loi sur les communes.

Le rapport de la commission, en février 1888, insiste une fois encore sur le fait que

*"L'assistance forme comme le point central de la loi, c'est elle qui a (...) rendu nécessaire la réforme communale". (p. 647)*

Les articles qu'elle propose relativement à l'assistance communale sont assez proches de ceux qui furent finalement adoptés: nous en résumons le contenu plus bas, dans notre présentation du contenu de la loi.

Une innovation proposée par la commission réside dans le fonctionnement du fonds de réserve cantonal qu'elle propose. Pour éviter d'avoir à financer chaque année les déficits de certaines communes, la commission propose que ce fonds cantonal, après avoir atteint un certain capital,

contribue à augmenter le capital des fonds de ressortissants insuffisants, jusqu'à ce que leurs revenus soient suffisants. Ce fonds de réserve et de secours serait constitué au moyen d'un prélèvement sur le produit de l'application de la loi fédérale sur l'alcool revenant au canton et par les communes qui y verseraient un quart de ce qu'elles perçoivent sur les successions collatérales; elles devraient par ailleurs, comme dans le projet du Conseil d'Etat, couvrir un cinquième du déficit annuel de leurs dépenses d'assistance publique, le reste étant couvert par le fonds de réserve cantonal.

En ce qui concerne le remplacement de l'assistance par l'assurance, elle prévoit d'inscrire dans la loi le principe de la création d'une caisse de prévoyance ou d'assurance en faveur des ressortissants domiciliés dans le canton. Cet article ne sera pas adopté dans la loi définitive.

Quant au Devens, tout en proposant toujours d'en faire une institution cantonale, elle suggère de renoncer à exiger des communes qu'elles la dotation initialement prévue de 300 000 francs, tout en les obligeant tout de même à amortir la dette d'environ 160 000 francs contractée par l'établissement auprès de la Caisse d'Epargne.

L'article 90, enfin, prévoit la fondation d'un hospice cantonal pour les incurables, pour lequel des dons ont déjà été faits et qui devra être *"largement doté par les communes qui en retireront le principal avantage"*. (p. 660)

Lors de la discussion par le Grand Conseil du projet article par article, il fut une fois encore relevé, lorsque l'on en arriva aux articles relatifs à l'assistance communale, qu'il s'agit ici du "point principal de la loi". (p. 797)

Le directeur de l'Intérieur, en particulier, salue le fait que la commission ait abandonné son premier projet, compliqué, au profit de l'assistance des Neuchâtelois par la commune de domicile dès le moment où la personne concernée est domiciliée dans la commune. La commission proposait auparavant un système triple: assistance par la commune de domicile après six mois d'établissement; par la commune du précédent domicile durant les six premiers mois du nouveau domicile; par la commune d'origine pour les vagabonds n'ayant jamais eu six mois de domicile dans quelque commune que ce soit. On insiste aussi sur le fait que la loi sur l'assistance qui sera adoptée sous peu devra prévoir des mesures punissant les communes cherchant à faire déménager leurs pauvres pour ne plus avoir à les assister; elle devra également régler l'application de l'article 45 de la Constitution fédérale, qui laisse la possibilité, pour les cantons pratiquant l'assistance par la commune de domicile pour leurs ressortissants, de subordonner la liberté d'établissement de ses ressortissants dans une commune du canton au fait de n'avoir pas été assistés auparavant.

### 3. Les dispositions de la loi sur les communes de mars 1888 relatives à l'assistance

La loi adoptée ne compte pas moins de 102 articles, réunis en sept "titres"<sup>42</sup>. Ce qui est relatif à l'assistance est regroupé dans le "titre III", au chapitre IV ("Assistance", articles 49-59).

L'article 33 fait de la distribution des assistances une tâche du Conseil communal, tout en réservant la possibilité d'établir à cet effet une commission spéciale, nommée par le même Conseil communal. Dans tous les cas, l'accord et la distribution des assistances doit se faire *"conformément à la loi"*.

L'assistance est soumise aux neuf règles suivantes:

1. Assistance par la commune de ses ressortissants domiciliés et des ressortissants d'autres communes neuchâteloises domiciliés dans son ressort. Une loi sur l'assistance réglera l'application de ces dispositions (article 49)
2. Sont exclus de l'assistance par la commune de domicile: *"les personnes internées dans des établissements de détention, de santé ou de bienfaisance, les assistés placés en pension par les*

---

<sup>42</sup>Titre premier: Dispositions générales (articles 1-16). Titre II: Autorités (articles 17-40). Titre III: Ressortissants (articles 41-59). Titre IV: Moyens financiers (articles 60-69). Titre V: Gestion communale (articles 70-88). Titre VI: Initiative et referendum (articles 89-90). Titre VII: Dispositions transitoires (articles 91-102).

*communes, les Fonds de charité ou par des particuliers, les jeunes gens en apprentissage.*" (article 50)

3. L'assistance n'est accordée qu'après une enquête du Conseil communal constatant que le requérant ne peut subvenir par son travail à son entretien et à celui de sa famille et qu'il n'a pas de parents (ascendants, descendants, alliés) en mesure de pourvoir à son entretien. Dans ce dernier cas, ceux-ci doivent y être engagés à l'amiable ou en recourant aux tribunaux. (article 51)

4. L'assistance des Neuchâtelois domiciliés hors du canton est à la charge de la commune d'origine; dans la règle, elle doit rapatrier et assister chez elle de tels pauvres. En cas de désaccord entre communes au sujet du rapatriement d'un ressortissant commun, le département de l'Intérieur statue. Si l'indigent est assisté hors du canton, les communes d'origine doivent y contribuer en fonction du capital de leur Fonds des ressortissants et de la population neuchâteloise domiciliée dans leur ressort. (articles 52, 53 et 54)

5. Le placement d'assistés au rabais et à l'enchère est interdit. (article 55)

6. Les communes ont le droit de réclamer le remboursement des assistances accordées au cas où les bénéficiaires acquièrent des biens; en cas de décès, elles peuvent également réclamer une part de la succession. Les frais d'éducation et d'apprentissage sont exclus de ces dispositions. (article 56)

7. Les peines prévues pour abandon de famille sont étendues à ceux qui ont refusé de fournir les aliments légalement dûs à leurs parents et alliés, ainsi qu'à tout assisté tombé à la charge de l'assistance par sa faute. (article 57)

8. La loi prévue à l'article 49 fixera les cas auxquels s'applique l'assistance communale et prendra des mesures pour *"obtenir le groupement des ressources locales en vue d'une meilleure assistance, pour la distribution de secours et le contrôle de leur emploi"*<sup>43</sup>. Elle prendra également des mesures pour retirer l'autorité parentale aux parents qui ne remplissent pas leurs devoirs d'éducation, *"ainsi que les mesures propres à assurer d'une manière efficace la protection de l'enfance malheureuse"*<sup>44</sup>. (article 58)

9. Enfin, l'un des points communs des propositions des délégués des communes en 1885 est repris à l'article 59: *"L'assurance, pour les cas de maladie, de vieillesse ou de décès sera autant que possible substituée à l'assistance."*

Ce nouveau système, caractérisé par l'assistance au domicile et par l'agrégation de droit gratuite des Suisses domiciliés dans le canton depuis dix ans et dans la commune depuis cinq ans, entre en vigueur au 1er janvier 1889 (article 99). Pour certaines communes, il est possible que les dépenses d'assistance ne puissent être couvertes par le Fonds des ressortissants ou qu'elles soient sensiblement supérieures à ce qu'elles étaient auparavant. Dans les deux cas de figure, la loi prévoit des dispositions permettant de faire face à ces situations.

Lorsque les revenus du Fonds des ressortissants (biens de l'ancienne commune) sont insuffisants pour couvrir les dépenses d'assistance, les dispositions suivantes sont prévues (article 62):

-un cinquième du déficit est couvert par une contribution de la commune.

-le reste, par un prélèvement sur le Fonds de réserve et de secours.

<sup>43</sup> Le but est de faire collaborer assistance publique et bienfaisance privée. Voir le rapport de la commission en février 1888: *"Pour combattre le paupérisme, il est de toute nécessité que les divers centres d'assistance agissent avec ensemble, que les abus soient dévoilés, que les efforts soient combinés et les renseignements mis en commun"*. (p. 653) Assistance officielle et assistance volontaire sont à combiner, il faut centraliser les ressources des deux, pour *"éviter ainsi des doubles emplois et bien souvent la distribution des aumônes sans discernement"*. (p. 653)

<sup>44</sup> Selon le rapport de la commission en février 1888: *"Que de fois les efforts des communes ou des institutions de bienfaisance ont été contrariés par l'égoïsme ou l'inintelligence des parents. Ceux-ci se sont déchargés de l'entretien de leurs enfants, et au moment où ces enfants sortent de l'école et vont entrer en apprentissage, des parents vicieux et égoïstes viennent les réclamer pour les exploiter et les faire travailler à leur profit comme manoeuvres, avant qu'un apprentissage ne soit terminé."*

Les communes, à l'unanimité, ont réclamé que l'autorité législative examinât par quelles mesures et avec quelles simplifications de formalités on pourrait arriver à priver de leur autorité paternelle les parents qui se sont déchargés sur des établissements de charité de l'entretien de leurs enfants." (p. 654).

Dans les communes ainsi en déficit, le Fonds des ressortissants sera augmenté jusqu'à ce que les revenus soient suffisants pour pourvoir aux dépenses d'assistance de la façon suivante (article 63): une somme égale à la moitié du déficit du dernier exercice devra être versée chaque année au Fonds des ressortissants. Les quatre cinquièmes de la somme seront versés par le Fonds de réserve et de secours dès qu'il possédera des ressources suffisantes<sup>45</sup>, et un cinquième par la commune elle-même. Celle-ci devra par ailleurs verser au Fonds des ressortissants au moins un quart du produit de l'impôt sur les successions collatérales.

Les communes, en déficit ou non, dont les charges d'assistance, ensuite de l'application du nouveau système, seraient supérieures à ce qu'elles ont été en moyenne entre 1878 et 1887 recevront du Fonds de réserve et de secours les quatre cinquièmes de ce surcroît de dépenses. (article 64)

Le Fonds de réserve et de secours est organisé par les articles 65 à 69.

Il servira, selon ce que nous venons de voir (article 65): 1. A couvrir une partie (4/5) des déficits des communes dont le Fonds des ressortissants est insuffisant pour couvrir les dépenses d'assistance. 2. A indemniser les communes en vertu de l'article 64. 3. A augmenter les Fonds des ressortissants des communes en déficit selon les modalités fixées à l'article 63.

Par ailleurs, l'article 91 prévoit que la propriété de la maison de correction du Devens, fondée par les communes, sera transférée au Fonds de réserve et de secours: le Devens est ainsi cantonalisé. Mais les communes ne devront ni fournir la dotation prévue dans les projets discutés (300 000 francs) ni amortir la dette de l'établissement auprès de la Caisse d'Epargne: le Fonds de réserve devra couvrir les déficits annuels de l'établissement et amortir la dette en question. (article 65<sup>3</sup>)

Enfin, le Fonds de réserve pourra servir *"à créer et à doter les établissements d'utilité publique et de bienfaisance que pourra décréter le Grand Conseil"*. (article 65<sup>5</sup>)

Ce Fonds de réserve sera constitué à l'aide des ressources suivantes: un prélèvement sur le produit revenant au canton ensuite de l'application de la loi fédérale sur l'alcool et par la moitié du produit des agrégations communales, ainsi que par d'éventuelles ressources qu'y affecterait le Grand Conseil et par des dons et libéralités.

Il est administré par un Conseil de dix-sept membres: les deux Conseillers d'Etat chefs des départements de Justice et de l'Intérieur, six membres nommés par le Conseil d'Etat, trois membres nommés par les Conseils communaux des trois grandes localités du canton et un membre par district (six), nommé par une assemblée des délégués de district. Ce Conseil doit présenter au Conseil d'Etat un rapport de gestion annuel.

Il convient enfin de mentionner l'article 93, qui donne au Conseil d'Etat la tâche  
*"d'étudier à bref délai comment il pourrait être pourvu avec le concours financier des communes à la création d'établissements pour les incurables et les vieillards."*

## **D. Conclusion générale**

### **1. Réglementer et/ou municipaliser l'assistance communale**

La présentation des lois successives sur les communes et municipalités aboutit à une conclusion paradoxale: l'on ne légifère que très tardivement en matière d'assistance publique, et seulement dans la mesure où il s'agit de changer de système. L'assistance par la commune d'origine ne fut jamais réglementée dans le canton de Neuchâtel.

La loi sur les communes de 1849 représente, certes, un changement capital par rapport à la période antérieure: s'il ne s'agit pas encore d'innover, il s'agit, par contre, pour la première fois, de réglementer

---

<sup>45</sup> Jusqu'à ce moment, les avances nécessaires seront faites par l'Etat, qui pourra les récupérer ultérieurement sur le produit revenant au canton de l'application de la loi fédérale sur l'alcool. (article 96)



et d'uniformiser l'organisation et le fonctionnement des communes, de fixer de manière générale les compétences respectives des différentes autorités communales.

Dès la loi municipale de 1850 un principe est posé, qui sera réaffirmé en 1861 puis, avec l'introduction de l'obligation du dualisme administratif en 1874, généralisé: là où existe une municipalité, la commune d'origine ne conserve plus que l'administration de ses biens et l'assistance de ses ressortissants. Le revenu de la fortune communale, déduction faite des frais d'administration et des charges d'assistance, doit intégralement être versé à la municipalité, qui est chargée de tous les services publics.

Mais, jusqu'en 1888, la loi ne va jamais au-delà de l'affirmation du principe de l'assistance des pauvres par leur commune. Ainsi, en 1874, il n'est fixé qu'une chose: "[La commune] pourvoit à l'entretien de ses pauvres". Les compétences respectives et les relations financières entre communes et municipalités sont, certes, déterminées en 1874 de façon plus précise qu'auparavant, mais l'assistance communale ne fait l'objet d'aucune disposition législative, si ce n'est quelques articles concernant l'élection éventuelle d'une chambre de charité, soumise à la seule obligation de transmettre au Conseil communal son budget et ses comptes.

Mais, lors des débats au Grand Conseil en 1874, il fut pour la première fois question de légiférer en matière d'assistance publique. Dès le début, pourtant, c'est d'un changement de système qu'il est question, et non d'une régulation étatique de l'assistance par la commune d'origine. La nécessité d'adopter un "système plus rationnel, plus logique" que l'assistance par la commune d'origine est affirmée. En plus de celle qui fut choisie (dualisme administratif obligatoire, la commune conservant l'administration de ses biens), deux autres solutions eussent été possibles: la commune unique; la commune réduite à son rôle de chambre de charité. La première solution, entraînant l'assistance par la commune de domicile (suppression de la commune d'origine) et nécessitant une réforme constitutionnelle, fut écartée d'emblée. La seconde, par contre, est jugée comme étant la meilleure et écartée seulement en raison de son peu de faisabilité politique et technique. Il se serait agi de partager, comme dans le canton de Berne, les biens communaux, en ne laissant à la commune que ce dont elle a besoin pour assister ses pauvres ressortissants. Indépendamment des obstacles techniques et constitutionnels de l'opération, et bien que la nécessité de prendre des mesures en raison de la situation obérée de plusieurs chambres de charité ait été affirmée, une telle solution, pour être mise en oeuvre, aurait nécessité que fussent disponibles à la fois des institutions (hospices pour incurables, ...), des moyens d'aider les communes (combler les déficits) et des dispositions législatives réglant les rapports entre les communes et les assistés. De telles conditions seront réunies en 1888.

La réforme de 1888 est essentiellement une réforme du système de l'assistance publique. Les solutions successives présentées et discutées conduisent, en passant par des solutions intermédiaires tentant de concilier le passé et l'avenir, au remplacement de l'assistance par la commune d'origine à l'assistance au domicile.

La réforme constitutionnelle manquée de 1881 eût signifié l'adoption du système de la commune restreinte à son rôle de chambre de charité, mais sans qu'il y ait partage des biens communaux, qui tous auraient dû passer à la municipalité. L'on en serait pourtant resté à l'assistance par la commune d'origine.

La motion Jacottet eût abouti à un système complexe, consistant, par le détour d'un artifice institutionnel, à maintenir l'assistance par la commune d'origine: l'agrégation massive de Neuchâtelois et de Suisses domiciliés eût permis d'avoir à nouveau une majorité des ressortissants domiciliés dans la commune. La motion, de fait, ne fut prise en considération que dans la mesure où elle posait la question d'une réforme de l'assistance et de l'unité administrative. Il est reconnu par la majorité du législateur que "notre système d'assistance est défectueux", et deux solutions sont en présence: centraliser l'assistance (regrouper au niveau cantonal tous les biens communaux destinés à cet objet) ou la municipaliser.

Les propositions des délégués des communes en 1885 remplissent, en fait, les deux exigences posées en 1874 (moyens institutionnels et législatifs comme préalables ou corrélatifs à une réforme de l'assistance): il est prévu d'aider les communes en difficulté (20 000 francs annuels, fonds de résér-

ve au moyen du produit des agrégations), de même que d'établir un hospice pour les incurables; par ailleurs, des dispositions régularisant les rapports entre communes et assistés sont prévues<sup>46</sup>. Les deux projets laissent pourtant subsister une part d'autorité communale: celui de majorité perpétue le dualisme administratif, celui de la minorité, favorable pourtant à l'unité administrative, prévoit une "commission d'assistance" nommée par les seuls ressortissants. Les deux projets, par ailleurs, ont en commun l'utilisation d'un détour institutionnel comparable à celui de Jacottet: l'assistance se fera au domicile de fait, mais, de droit, par la commune d'origine, puisque tous les Neuchâtelois domiciliés depuis deux ans deviendront automatiquement ressortissants de leur commune de domicile.

Dans le rapport du Conseil d'Etat en octobre 1886 et dans celui de la commission en février 1887, la question de l'unité administrative est résolue positivement. Les modalités selon lesquelles s'exerce l'assistance sont, par contre, sujettes à évolution. La commission prévoit, dans un premier temps, un triple système, combinant assistance par la commune de domicile (après six mois), par la commune du dernier domicile (durant les six premiers mois du nouveau domicile) et par la commune d'origine (vagabonds n'étant jamais domiciliés six mois consécutifs dans une commune).

La solution finalement adoptée voit l'évolution achevée: l'assistance, pour les Neuchâtelois de quelque commune qu'ils ressortissent, se fait au domicile. On fait ainsi l'économie du détour institutionnel prévu par Jacottet et les délégués des communes, de même que du triple système proposé par la commission.

Avec ce nouveau système, la municipalisation de l'assistance est achevée. Les solutions restant en-deçà ont été écartées, telles que celles des délégués des communes (commission d'assistance ou maintien du dualisme administratif), de même que celle qui eût consisté à centraliser au niveau cantonal les biens communaux sur le modèle genevois.

Par ailleurs, les outils institutionnels et législatifs conçus comme l'accompagnement nécessaire du changement de système opéré sont soit adoptés soit prévus.

On aidera les communes, soit en augmentant le capital du Fonds des ressortissants jusqu'à ce qu'il soit suffisant, soit en couvrant leurs déficits, soit encore en compensant le surcroît de dépenses que le nouveau système leur causerait. A cet effet, un instrument est mis en place: le Fonds de réserve et de secours.

La maison de correction du Devens est cantonalisée, son financement et l'amortissement de sa dette étant assurés par le Fonds de réserve et de secours, qui pourra aussi être appelé à contribuer à la création et à la dotation d'établissements d'utilité publique cantonaux. De plus, le Conseil d'Etat est chargé d'étudier rapidement les moyens de créer des hospices pour incurables et pour les vieillards.

Des dispositions législatives enfin: les articles 51, 55, 56 et 57 de la loi régularisent les rapports entre communes et assistés; une loi spéciale sur l'assistance est de plus prévue: elle devra régler le fonctionnement de l'assistance au domicile (article 49) et prendre des mesures de protection pour l'enfance malheureuse ou abandonnée (article 58). Le principe du remplacement de l'assistance par l'assurance est également inscrit dans la loi.

Le paradoxe que nous énoncions au début de cette conclusion est ainsi illustré: le législatif ne réglemente l'assistance que très tardivement et seulement dans la mesure où il s'agit de changer de système. Un tel changement, formulé dans la loi, devait être, et a été, accompagné de mesures visant à aider les communes (financièrement; par des institutions cantonales les déchargeant de pauvres tels que les vieillards et les malades) et à régulariser les rapports de ces dernières avec les assistés.

On ne réglemente donc l'assistance communale que dans la mesure où on l'abandonne, pour la

---

<sup>46</sup>En plus des deux rapports de majorité et de minorité et des mesures réglant la situation des assistés (cas réservés, assurance à promouvoir), les délégués des communes en 1885 avaient adopté à l'unanimité des propositions à adresser au Grand Conseil et demandant de prendre des mesures législatives visant: 1. "Priver de l'autorité paternelle les parents qui se seront déchargés sur des établissements de charité de l'entretien de leurs enfants." 2. "Réprimer efficacement le délit d'abandon de famille." 3. Appliquer efficacement l'article du code civil obligeant les ascendants et descendants à fournir les aliments à leurs parents indigents. 4. "Prendre telles autres mesures reconnues utiles pour diminuer ou prévenir le paupérisme." AEN, Archives du département de l'Intérieur/988, Propositions de la commission des délégués des communes..., C. Propositions admises par l'unanimité de la commission à adresser comme pétition au Grand Conseil.

municipaliser et/ou la cantonaliser.

## 2. Considération finales. De l'assistance communale à l'Etat social: questions ouvertes

Le changement de système qui a ainsi lieu s'effectue brutalement: rien, en particulier, dans la loi de 1875 ne prépare la municipalisation de l'assistance et la prise en charge par l'Etat de tâches sociales.

Le constat est pourtant clair: dès 1888, l'Etat, par les responsabilités qu'il prend dans le Fonds de réserve et de secours, par la cantonalisation du Devens, en prévoyant à brève échéance la mise sur pieds d'hospices cantonaux pour les incurables et les vieillards, prend en charge des tâches de nature sociale.

Une question se pose désormais: pourquoi n'a-t-on légiféré en matière d'assistance que si tardivement? Pourquoi, alors qu'on fixait aux communes des règles précises quand à leur organisation interne, à la gestion de leurs biens, les a-t-on laissées libres jusqu'en 1888 d'organiser à leur gré l'assistance?

Il est étonnant, en particulier, que l'on ait conçu, dès 1874, comme inséparables le fait de légiférer en matière d'assistance et le fait d'adopter un nouveau système. Considérerait-on que l'assistance par la commune d'origine était insuffisante au point de ne pouvoir être améliorée, au point de ne pas même mériter de faire l'objet d'une uniformisation comparable à celle à laquelle on avait pourtant soumis l'organisation et le fonctionnement communaux en 1849?

Les sources utilisées, à vrai dire, ne permettent pas de clarifier ces questions. Il conviendra de recourir, ultérieurement, aux archives du département de l'Intérieur, chargé des affaires communales. Tout au plus peut-on émettre l'hypothèse suivante: si l'on ne proposa pas de réformer l'assistance par la commune d'origine, si l'on écarta, en particulier, les propositions Jacottet et celles de la majorité des délégués des communes en 1885, n'est-ce pas que le but ultime de la majorité issue de la Révolution de mars 1848 était la suppression progressive de l'ancienne commune et que réformer l'assistance dont elle était chargée par des mesures d'accompagnement comparables à celles qui furent adoptées en 1888, en la rendant plus efficace et viable, en eût prolongé l'existence?

Une autre question, également, mérite réponse: c'est celle de la préhistoire de la cantonalisation du Devens et du projet d'établissements cantonaux pour les incurables et les vieillards.

La recherche aurait à s'orienter dans deux directions: le traitement par le Grand Conseil, avant 1888, de questions relatives aux établissements liés à l'assistance (fondations, orphelinats, création du Devens); la mise sur pied, dès le début des années 1820, du réseau institutionnel neuchâtelois par la bienfaisance privée et par les communes: hôpitaux et hospices, asiles de vieillards et orphelinats.

Nous nous proposons, dans la suite de ce travail, après avoir présenté la loi sur l'assistance de 1889, de traiter le premier de ces deux domaines de recherche.

## II. LA LOI SUR L'ASSISTANCE PUBLIQUE ET SUR LA PROTECTION DE L'ENFANCE MALHEUREUSE DE MARS 1889: "PREMIERE OEUVRE LEGISLATIVE" NEUCHATELOISE EN MATIERE D'ASSISTANCE PUBLIQUE

En application des articles 49 et 58 de la loi sur les communes, prévoyant une loi sur l'assistance, le Conseil d'Etat présenta au Grand Conseil un projet en octobre 1888; discuté, il fut renvoyé en commission; celle-ci rendit son rapport en mars 1889, et son projet de loi, très proche de celui du Conseil d'Etat, fut adopté. Toute la procédure se déroula très rapidement, sans lutte politique: le projet présenté par le Conseil d'Etat fut adopté presque sans changements et à l'unanimité par le Grand Conseil<sup>1</sup>.

Les décisions de principe avaient été prises lors de l'élaboration de la loi sur les communes. Il n'est désormais plus question de changer de système, il s'agit seulement de codifier par une loi celui qui a été admis en mai 1887 et en mars 1888: l'assistance par la commune de domicile.

L'intérêt de cette loi pour notre étude est, certes, relativement faible: elle organise le système qui entre en vigueur au terme de la période que nous considérons. Elle est, pourtant, *"la première oeuvre législative [du canton] concernant l'assistance des indigents et la protection de l'enfance malheureuse"* (p. 777). Elle est ainsi, au sens étroit du terme, historique, et pour cette raison seulement il nous conviendrait d'en exposer le contenu et les motivations.

Dans la mesure également où aucune loi précédente n'a organisé l'assistance par la commune d'origine, le texte de 1889 mérite d'être pris en considération pour une étude du système de l'assistance publique avant 1888: certes, le principe de l'assistance au domicile a été adopté; certes, le fonctionnement en est désormais uniformisé dans tout l'Etat, alors qu'auparavant chaque commune restait libre de d'agir comme elle l'entendait. Mais ne peut-on pas admettre, par ailleurs, que les règles guidant l'assistance ainsi énoncées reprennent, en la codifiant, ce qui fut la pratique des anciennes chambres de charité? Dans cette mesure, les principes formulés dans cette loi pourront servir ultérieurement, lorsque nos recherches se concentreront sur l'étude d'une ou de quelques chambres de charité. Dans le cas contraire même, cela permettrait de mesurer la différence entre l'avant et l'après 1889. L'histoire sociale et institutionnelle, plus peut-être que d'autres domaines de la recherche historique, est faite au moins autant de continuités que de mutations.

Nous exposerons dans ce chapitre tout d'abord ce qui doit, aux termes du rapport du Conseil d'Etat, faire du système d'assistance un "bon" système; dans une deuxième partie, nous présentons les grandes lignes de la première partie du projet et de la loi<sup>2</sup>; une troisième partie, enfin, s'attache à décrire l'esprit et le contenu de la seconde partie de la loi (protection de l'enfance malheureuse).

### **A. Le rapport du Conseil d'Etat: pour "une assistance des pauvres plus éclairée, plus efficace, par plus de méthode, de prudence et de contrôle"**

L'accession de (la régulation de) l'assistance au statut de tâche de l'Etat se traduit par la volonté de constituer un système qui, par les procédures de contrôle, par les organes institués, exclue a priori tout abus ou toute erreur. L'on veut classer les besoins, exclure les cas imprévus. Tout dépend, dans une

<sup>1</sup>BGC 48, 29 octobre 1888, pp. 298-330: rapport du Conseil d'Etat à l'appui du projet de loi sur l'assistance et la protection de l'enfance malheureuse ou abandonnée; 30 octobre 1888, pp. 392-400: discussion et renvoi en commission du projet de loi; 21 mars 1889, pp. 764-778: rapport de la Commission; 22 mars 1889, pp. 799-815: adoption de la loi article par article, renvoi en commission de quelques articles pour une nouvelle rédaction; 23 mars 1889, pp. 831-841: adoption de la loi dans son ensemble (pp. 831-836) et de deux postulats de la commission (pp. 836-841). Texte de la loi: "Loi sur l'assistance publique et sur la protection de l'enfance malheureuse du 23 mars 1889", NRL VI, pp. 601-643.

<sup>2</sup>Nous donnons en annexe le texte de la première partie de la loi, qui concerne spécifiquement l'assistance publique (annexe n°8).

telle conception de l'Etat et de la société, du "système" que l'on adopte.

Certains passages du rapport du Conseil d'Etat sont révélateurs de cette réalité. Les bonnes volontés, les ressources financières n'ont jamais fait défaut, affirme-t-on:

*"(...) ce qui a fait surtout défaut jusqu'ici à nos institutions d'assistance, ce n'est pas tant l'argent qu'une bonne organisation légale (...)"*. (p. 300)

Si une réforme s'est avérée nécessaire, c'est qu'il fallait un système mieux pensé, permettant d'assister avec méthode, permettant de contrôler:

*"Nous avons entrepris la réforme communale avec l'idée première de réformer avant tout notre système d'assistance sur tous les points où des vices et des lacunes avaient été signalées, d'arriver à une assistance des pauvres plus éclairée, plus efficace, par plus de méthode, de prudence et de contrôle dans l'étude des besoins à secourir et dans la distribution et l'emploi des secours (...)"*. (p. 305)

Certains articles du projet traitent des modes d'assistance utilisables (placement des pauvres auprès de particuliers, dans les orphelinats, dans les hospices, dans les hôpitaux). Il ne s'agit pas d'en proposer de nouveaux, ni même de modifier ceux déjà appliqués. Les moyens énumérés, dit le rapport, existent déjà, mais ils

*"ont aussi besoin d'être améliorés par une meilleure méthode et une pratique plus intelligente"*. (p. 311)

Les hospices pour vieillards, par exemple, sont une bonne chose, mais les plans selon lesquels ils sont construits doivent être améliorés:

*"Les hospices de vieillards doivent être construits d'après un type nouveau et de manière à permettre le classement des vieillards dans des pavillons séparés et par petits groupes, selon leur âge, leurs antécédents, leur besoin de repos et de tranquillité"*. (p. 313)

Sur le point de la coordination entre l'assistance publique et la bienfaisance privée, le système conceptuel qui préside aux propositions du Conseil d'Etat est le même: il faut mieux organiser, trouver un "bon" système:

*"Le défaut capital de l'assistance (...), c'était l'absence de méthode, d'ordre et d'unité dans les efforts de la charité publique et privée, dans l'organisation des secours."* (p. 316)

La bienfaisance privée, ainsi, *"se pratique sans ordre et sans méthode"*, des pauvres sont surassistés, d'autres ne le sont pas du tout:

*"(...) pour faire mieux, il faut nécessairement arriver à coordonner et à harmoniser tous ces efforts, tous ces bons vouloirs, toutes ces initiatives au lieu de les laisser aller au hasard et agir isolément"*. (p. 317)

Nous examinerons, dans la suite de cette présentation de la loi, les motivations et les grandes lignes du projet du Conseil d'Etat. L'exposé reproduit la division de la loi en deux grands thèmes: l'assistance publique; la protection de l'enfance malheureuse.

## **B. L'organisation de l'assistance publique: pour secourir le vrai besoin et éviter d'étendre le paupérisme**

Le projet commence par affirmer le caractère facultatif de l'assistance; elle n'est pas un droit objectif, constatable et que l'on pourrait revendiquer devant les tribunaux:

*"(...) l'assistance accordée par les communes n'a point le caractère d'une obligation légale, (...) le pauvre n'a pas un droit absolu et personnel à l'assistance (...)"*. (p. 304)

Les pauvres, en effet, sont souvent enclins à considérer l'assistance comme un dû, ce qui *"a affaibli et relâché chez beaucoup, de père en fils, l'esprit de travail, de prévoyance et d'économie, le ressort de la volonté et de l'énergie"*. (p. 304)

Elle représente néanmoins, pour la société, *"un devoir social"* (p. 305), qui exige, pour être rempli, que l'on trouve un "bon" système.

Il s'agit, d'une part de secourir tous les besoins réels et, d'autre part, d'éviter d'encourager la paresse:

*"(...) il faut arriver à organiser le système (...) de telle sorte que le vrai besoin soit*

*toujours secouru (...). D'autre part, il faut éviter (...) d'étendre le paupérisme au lieu de le restreindre, de relâcher les liens de famille et d'encourager la paresse et l'imprévoyance (...)*" (p. 305)

L'adoption de l'assistance par la commune de domicile aura à elle seule de bons effets: *"ce système pourra faire disparaître bien des erreurs et des abus, et bien des lacunes aussi (...)"* (p. 305) qui étaient fréquents avec l'assistance par la commune d'origine. Lorsque le pauvre est domicilié dans la commune qui l'assiste, on peut mieux se rendre compte de ses besoins réels, de sa vie, de l'emploi qu'il fait des secours accordés, lui fournir un travail approprié:

*"Le contrôle indispensable de l'assistant sur l'assisté (...) pourra dorénavant se faire d'une manière judicieuse et efficace. On risquera beaucoup moins de donner des secours à ceux qui prétendent vivre sans travailler et d'en refuser à ceux que l'assistance doit aider à vivre, parce qu'ils ne peuvent travailler"*. (p. 306)

La base d'un bon système est une typologie des assistés potentiels. Celle-ci est établie sur la base d'un critère principal: la capacité ou l'incapacité de travailler.

Des secours réguliers doivent ainsi être limités tout d'abord aux orphelins pauvres, ainsi qu'aux enfants abandonnés moralement ou maltraités par des parents indignes ou incapables de les entretenir. Cette classe toute spéciale d'assistés fait par ailleurs l'objet de la seconde partie de la loi, consacrée à la protection de l'enfance malheureuse. Le nombre de ces enfants est estimé à environ 1000 pour le canton.

La seconde classe de pauvres dont il faut s'occuper par des secours réguliers, ce sont les *"indigents qui ne peuvent plus travailler"*, soit les malades, les vieillards et les infirmes. L'on pourrait, certes, dire *"qu'ils auraient dû être prévoyants"*, épargner; mais, par ailleurs, *"il n'est pas sûr que tous les travailleurs puissent épargner"*. (p. 309)

Ces deux classes de pauvres ont besoin de secours réguliers. Mais, aux termes de l'article 58 de la loi sur les communes, ils ne leur seront accordés qu'après enquête, constatant qu'ils sont réellement dans l'incapacité de subvenir, par leur travail ou par leurs ressources, à leur entretien et à celui de leur famille et qu'ils n'ont pas d'ascendants ou de descendants directs tenus légalement d'y pourvoir.

Le rapport passe ensuite à l'assistance des

*"familles et [des] personnes que des accidents, la perte d'un chef de famille, ou des circonstances indépendantes de leur volonté privent momentanément de tout ou partie de leurs moyens de subsistance"*. (p. 310)

*"C'est ici que le problème se complique"*, selon le Conseil d'Etat. La situation est moins claire que précédemment: il s'agit dans ces cas *"de ne fournir que l'appoint indispensable"*, par exemple à une veuve ayant charge d'enfants. Il faut éviter *"toute assistance superflue"*, considérée comme *"un mal social"*, *"une prime à l'oisiveté"*, qui *"détruit bien vite tout amour du travail"*. (p. 310)

C'est pour ces cas que le système à adopter doit particulièrement être bien conçu; c'est dans ces cas précis qu'il s'agit de trouver un système permettant *"de donner des secours à ceux qui prétendent vivre sans travailler et d'en refuser à ceux que l'assistance doit aider à vivre"*.

A cet effet, il s'agit de mettre sur pieds des procédures et des structures dont le fonctionnement garantisse à coup sûr de distinguer la réalité des besoins du mensonge. Il faut

*"organiser un service de renseignements et de contrôle qui (...) permette de dégager toujours le vrai du faux, l'indigent digne d'être secouru de ceux qui ne cherchent qu'à exploiter la bienfaisance publique"*. (pp. 310-311).

Le terme-clef de cette phrase est peut-être l'adverbe *"toujours"*, qui, grammaticalement, modifie toute la qualification de la finalité du système et en dit, ainsi, l'essence. Le but est moins de distinguer le vrai du faux que d'être assuré, parce que le système est bon, que sa mise en oeuvre garantira à coup sûr de ne pas se tromper. L'essentiel du système que l'on cherche à mettre en place est dans cette volonté. La citation donnée plus haut et résumant également l'esprit du projet relève du même ordre de considération: *"il faut arriver à organiser le système (...) de telle sorte que le vrai besoin soit toujours secouru (...)"*.

Inversement, s'il faut aider les besoins ainsi individués, il faut réprimer

*"ceux qui ne cherchent qu'à exploiter la bienfaisance publique (...) qui dissipent des secours destinés au secours de leur famille, qui refusent de faire un travail approprié à leurs aptitudes et à leurs forces ou qui s'adonnent à l'ivrognerie". (p. 311)*

Contre ces derniers, la loi donnera aux communes

*"un point d'appui solide pour résister aux demandes de certains pauvres et des moyens d'action et de répression qui leur manquaient jusqu'ici". (p. 311)*

A ces pauvres, la loi fixera explicitement qu'aucune assistance ne doit leur être accordée et que les peines pour violation des devoirs de famille leur seront appliquées, de même qu'à tout pauvre tombé par sa faute à la charge de la commune.

Quant aux modes d'assistance, ainsi que nous l'avons déjà mentionné, il n'y a pas d'innovation; on désire seulement les améliorer *"par une meilleure méthode"*, trouver des procédures qui garantissent contre les abus.

Ainsi, en ce qui concerne le placement d'enfants dans des familles (pp. 311-312), il faut y adjoindre des moyens de contrôle fournissant des "garanties" donnant la certitude que les enfants ainsi placés ne verront ni leur santé ni leur moralité mises en péril. De *"fréquentes inspections"* permettront de s'assurer que l'enfant

*"reçoit une saine éducation, qu'il y est élevé dans des habitudes d'ordre, d'économie et de travail, et qu'il ne s'y fait rien qui puisse nuire à son développement physique ou moral". (p. 312)*

Les autres moyens d'assistance sont également passés en revue: pour les vieillards, on préférera le placement dans des familles plutôt que dans des hospices, qu'il faudra d'ailleurs construire selon un nouveau système permettant de classer les vieillards; quant aux malades, convalescents, aliénés, incurables, le placement dans des hôpitaux et établissements spécialisés est à préférer au placement auprès de particuliers, en raison des soins et de la surveillance à assurer. Dans cette optique,

*"Un asile d'incurables est actuellement dans notre canton la création qui s'impose avec le plus d'urgence." (p. 313)*

Le moyen le plus adéquat pour mettre en place le *"service de renseignements et de contrôle"* mentionné plus haut consiste à *"coordonner et à harmoniser"* (p. 317) les efforts de l'assistance publique et de la bienfaisance privée. Il faut introduire plus de *"méthode, d'ordre et d'unité"*. (p. 316)

Ainsi, la bienfaisance privée, visitant "ses" pauvres, leur portant des secours à domicile, est une source de renseignements très utile: elle arrive *"à recueillir des renseignements très utiles et des données souvent très exactes sur la situation des pauvres et sur leurs besoins"* et elle doit, en conséquence, *"être associée à la tâche que poursuit l'assistance publique et doit être appelée à la seconder"*. (p. 317)

Il s'agit ainsi de mettre en place, dans chaque localité, une *"commission d'assistance"* où travaillent ensemble représentants de l'assistance communale et de la bienfaisance privée (Eglises, institutions privées) pour y

*"centraliser (...) des renseignements suffisamment complets sur les diverses catégories et constater si leur indigence est réelle et quelles en sont les causes". (p. 317)*

On pourra ainsi leur apporter à la fois des secours appropriés et des encouragements. Le rapport insiste particulièrement sur cette *"action morale"*: il s'agit certes de soulager les pauvres, mais aussi et surtout de les *"relever"*.

L'instauration d'une telle commission est prévue à titre facultatif, dans les grandes localités *"et partout où elle sera reconnue nécessaire ou utile"*. (p. 318) Remarquons, ainsi que le fait d'ailleurs le Conseil d'Etat, que ces dispositions restent en-deçà de l'article 58 de la loi sur les communes, qui parlait du *"groupement des ressources locales"*. Le projet y renonce, considérant

*"qu'il serait bien difficile d'obtenir, et encore plus d'exiger obligatoirement, que toutes les ressources [de la charité privée] puissent être centralisées entre les mains de la Commission d'assistance communale". (pp. 318-319)*

L'essentiel de la première partie de la loi, en ce qui la motive, c'est donc la volonté de trouver un

système garantissant, par lui-même, d'agir à coup sûr. Les moyens sont tout d'abord une classification des pauvres: orphelins, vieillards, infirmes; personnes privées momentanément de tout ou partie de leurs ressources; pauvres ne voulant pas travailler, ivrognes, dissipateurs. Les premiers doivent être secourus par des secours réguliers; aux seconds, il ne faut fournir que l'appoint nécessaire; les troisièmes ne reçoivent aucune assistance et peuvent être punis légalement. Toute assistance, par ailleurs, doit être précédée d'une enquête sur la réalité de l'indigence du requérant et sur les secours que l'on peut légalement exiger de ses ascendants et descendants.

Pour distinguer les vrais besoins, en particulier séparer le deuxième groupe de pauvres du troisième, il est nécessaire de mettre en place un "*service de renseignements et de contrôle*", au moyen d'une commission spéciale coordonnant les efforts de l'assistance publique et de la charité privée et permettant, par ailleurs, d'éviter d'assister deux fois le même pauvre et d'en oublier d'autres.

**C. La protection de l'enfance malheureuse: "cette nombreuse population de mineurs abandonnés ou négligés (...) pépinière des jeunes détenus"**

Toute la seconde partie du projet de loi contient des dispositions visant à rendre possible le retrait de l'autorité paternelle en cas d'indignité ou d'incapacité des parents d'enfants négligés moralement ou physiquement, abandonnés, maltraités.

**1. Des motivations multiples: protéger la société ou protéger les enfants?**

Plus que dans la partie relative à l'assistance publique, l'exemple d'autres cantons ou d'autres pays, des demandes émises précédemment dans le canton, les publications des sociétés d'utilité publique, des congrès pénitentiaires internationaux<sup>3</sup> servent de cadre théorique et justifient une législation en la matière<sup>4</sup>. Le discours justifiant le retrait de l'autorité paternelle aux parents indignes ou incapables se fait sur la base d'une certaine confusion entre pauvreté (incapacité) et indignité (mauvais traitements exercés sur les enfants, mauvais "exemples"), mais le but essentiel de la loi nous semble résider dans la volonté de se donner les moyens législatifs permettant aux institutions d'assistance d'assurer aux enfants une éducation complète, leur assurant de pouvoir par la suite gagner leur vie.

L'enfance abandonnée ou négligée, soumise aux mauvais traitements et aux mauvais exemples des parents, est considérée comme potentiellement dangereuse. C'est en son sein que se recrutent de manière préférentielle les futurs criminels:

*"(...) tous les hommes qui ont pu sonder à fond cette plaie sociale de l'abandon des mineurs (...) ont pu observer que cette enfance abandonnée, négligée, malheureuse, se transforme bien vite, par suite des influences funestes auxquelles elle se trouve livrée, en enfance coupable pour devenir plus tard le contingent dans lequel se recrutent surtout les criminels et les hôtes de nos prisons". (p. 322)*

Ainsi, prendre des mesures législatives en la matière, pour donner à ces enfants une éducation soustraite aux mauvaises influences de leur milieu, est un moyen pour la société de se protéger. On relèvera, dans la citation suivante, l'usage fait de la statistique, qui nous semble exemplaire de la

---

<sup>3</sup>Exemples cités: loi votée par les chambres de l'Etat de New-York, congrès pénitentiaire de Stockholm (1878), un travail statistique du docteur Louis Guillaume sur les enfants abandonnés et les orphelins dans le canton de Neuchâtel en 1874; mention du fait que des mesures législatives comparables ont été prises en Amérique, en France, en Prusse, dans les cantons de SG et de BL; délibérations de la Société suisse d'utilité publique réunie à Neuchâtel en 1881, rapport voté sur la proposition du docteur Guillaume, demandant des mesures législatives; rapport de la commission de l'orphelinat Borel en 1882, contenant la même demande; postulat présenté au Grand Conseil en 1882 sur le même objet.

<sup>4</sup>Sur la question de l'éducation correctionnelle et, en général, des mesures législatives en matière de protection de l'enfance en Suisse romande, voir: Martine Ruchat, "*L'oiseau et le cachot*". *Naissance de l'éducation correctionnelle en Suisse romande, 1800-1913*, Carouge-Genève, Zoé, 1993.



manière dont était conçue et finalisée l'utilisation de cette dernière dans le dernier quart du 19<sup>e</sup> siècle, soit comme un moyen de description du corps social dont il s'agissait de mettre en évidence les maux, pour les guérir, en adoptant des procédures garantissant un contrôle systématique, un dépistage du mal en permettant la prévention:

*"[La société] sait par expérience que cette population d'enfants privés de famille ou soumis à l'influence de parents vicieux et dépravés, si l'on ne prend souci de son sort et de son éducation, deviendra fatalement pour elle une cause d'embarras et de périls; elle sait par la statistique que c'est surtout parmi ces nombreux enfants négligés ou vicieux que se recrutent les malfaiteurs, les criminels, tous ceux qui deviennent pour elle une menace et un fardeau; que c'est par ces enfants que se perpétuent surtout de génération en génération le paupérisme et le crime".* (p. 307)

Prendre des mesures pour l'éducation de l'enfance abandonnée, malheureuse ou vicieuse, c'est ainsi contribuer de la meilleure façon possible à *"diminuer le crime dans nos sociétés et à le réduire dans les plus étroites limites possibles"*:

*"(...) la vraie et la principale base de la réforme pénale consist[e] dans l'éducation préventive et dans la protection à assurer à cette nombreuse population de mineurs abandonnés ou négligés qui [est] la pépinière des jeunes détenus (...)".* (p. 308)

L'une des ambiguïtés du discours du dernier quart du 19<sup>e</sup> siècle au sujet de l'enfance abandonnée, malheureuse ou vicieuse réside dans ce qui peut apparaître comme une confusion entre pauvreté et milieu familial moralement ou physiquement délétère. Il s'agit de retirer à des parents la garde de leurs enfants, mais les raisons de ce retrait sont ambiguës: il peut avoir lieu en cas *"d'indignité et d'incapacité"* (p. 319) des parents.

D'un côté, donc, des mauvais traitements, des "mauvais exemples", et le retrait de l'autorité paternelle peut apparaître, à nos yeux du 20<sup>e</sup> siècle, légitime: il s'agit

*"des enfants que leurs parents négligent gravement, laissent dépérir au moral comme au physique, ou dont ils compromettent la santé et la moralité par des mauvais traitements, par de mauvais exemples, par des habitudes d'inconduite et d'immoralité; quand le pouvoir paternel est un pouvoir malfaisant pour l'enfant, qu'il agit sur l'enfant pour le pervertir ou pour le faire souffrir, il y a évidemment là un danger trop sérieux pour l'avenir de l'enfant et pour l'avenir de la société pour que l'on puisse rester impassible".* (p. 306)

Mais en même temps, il est aussi question de retirer leurs enfants aux parents dont le seul tort est d'être pauvres:

*"Enfin, il y a les enfants dont les parents ne peuvent prendre soin, soit à raison de leur absence ou de leur détention ou de leur état de maladie, soit à raison de leur incapacité bien et dûment constatée."* (p. 307)

Cette confusion des ordres transparaît remarquablement dans la citation suivante: il s'agit de pouvoir, dit le Conseil d'Etat, protéger les

*"enfants que l'imprévoyance, la misère, l'inconduite de leurs parents laissent sans surveillance, sans ressources (...)".* (p. 324)

Mais le but de la loi est aussi, et peut-être surtout, d'empêcher que des parents qui ont remis à l'assistance leurs enfants ne les reprennent dès qu'ils sont en âge de travailler, pour tirer profit de leurs gains. Le souci est ici d'assurer à l'enfant une éducation complète, comprenant un apprentissage qui lui permette plus tard de gagner sa vie. Il ne s'agit plus de retirer des enfants à leurs parents, mais d'éviter, en leur retirant leur puissance parentale, que ces derniers ne les abandonnent lorsqu'ils représentent pour eux une charge, pour les reprendre quand il y a un profit à retirer<sup>5</sup>:

---

<sup>5</sup> Les deux citations qui suivent, reproduites dans le rapport du Conseil, sont tirées par ce dernier des "Résolutions votées par la Société suisse d'utilité publique, réunie à Neuchâtel en septembre 1881" et du rapport de la Commission de l'Orphelinat Borel pour 1882.

*"L'apprentissage d'un métier (...) est un moyen qui (...) devrait être appliqué plus souvent (...). Une éducation incomplète perpétue le paupérisme (...), tandis que des sacrifices (...) faits dans le but d'apprendre une profession aux enfants assistés, mettent ces derniers à même de gagner plus tard leur vie honorablement (...)"*. (pp. 320-321)

Il s'agit de lutter contre

*"la tendance de certains parents à attirer à eux et à vouloir reprendre des enfants qu'ils ont abandonnés en bas âge, lorsqu'ils n'étaient qu'une charge, aussitôt qu'ils s'aperçoivent que ces enfants ont grandi (...) et qu'ils peuvent en espérer prochainement un profit. Pour prévenir de semblables spéculations et pour protéger ces enfants contre des retraits prématurés, avant qu'ils soient complètement élevés et en état de résister à la mauvaise influence de parents souvent dépravés, il est nécessaire qu'une loi intervienne qui permette de restreindre (...) l'autorité des parents, et d'assurer aux orphelins, aux établissements de charité, aux administrations communales, un droit de tutelle et de garde sur les enfants dont la protection et l'éducation leur sont confiées"*. (p. 321)

Plus que la prévention du crime, plus que la volonté de pouvoir retirer leurs enfants aux parents, la motivation essentielle nous semble être le désir, formulé dans la dernière citation donnée, de donner aux établissements d'assistance les moyens de protéger et d'éduquer complètement les enfants qui leur ont été confiés. Une étude de cas serait, bien sûr, nécessaire pour confirmer une telle conclusion: il s'agirait, par exemple, de traiter les archives de l'Orphelinat Borel<sup>6</sup> et d'examiner les raisons qui y amènent les enfants placés. S'agit-il d'enfants abandonnés par leurs parents? S'agit-il au contraire d'enfants que l'on a retirés à leurs parents?

## 2. Enfants matériellement abandonnés et enfants moralement abandonnés: les moyens proposés par le projet de loi

Le rapport du Conseil d'Etat distingue entre les *"mineurs matériellement abandonnés"* (p. 322) et les *"enfants moralement abandonnés"* (p. 324).

Les premiers, orphelins, n'ont ni parents ni tuteurs qui puissent prendre soin d'eux; leur est assimilé l'enfant dont les parents sont emprisonnés, malades, souffrent d'*"infirmités physiques ou intellectuelles"* ou l'*"ont matériellement abandonné[ ] (...) en bas-âge, avec l'intention de le retrouver et de le reprendre lorsqu'il aura grandi et qu'ils pourront exploiter son travail (...)"*. (p. 323)

Dans la situation actuelle, ces enfants sont déjà protégés et recueillis par les communes ou la bienfaisance privée; il s'agit simplement de conférer aux communes, aux institutions privées de bienfaisance, aux sociétés de patronage, aux personnes qui ont recueilli et élevé ces enfants

*"la possibilité de se faire investir légalement des droits attachés à [la] puissance paternelle"*. (p. 323)

Une telle *"délégation formelle des droits de la puissance paternelle"* doit être entourée de *"garanties"*, d'une procédure dont on soit sûr que la mise en oeuvre garantisse des abus, des *"spéculations"*, des *"entreprises confessionnelles d'un prosélytisme exagéré"* ou *"d'exploitations dans un but lucratif parmi lesquelles on peut en concevoir de honteuses"* (p. 324). Ainsi, toute personne ou institution privée recueillant un enfant doit avertir l'autorité de tutelle, qui décide alors à qui doit être accordée la garde et la tutelle de l'enfant.

Les *"enfants moralement abandonnés"* sont ceux dont nous avons parlé plus en analysant les motivations de la volonté politique de prendre des mesures législatives permettant de retirer des enfants à leurs parents.

---

<sup>6</sup>Devenu, après la seconde guerre mondiale, "Institut pédagogique de Dombresson". Nous n'avons pas encore entrepris de démarches pour savoir si les archives subsistent et si elles sont consultables.

Pour ces enfants, dit le rapport du Conseil d'Etat, *"rien n'a été fait ou à peu près"* (p. 324). Le code pénal punit certes les parents envoyant leurs enfants mendier ou les laissant sans surveillance et sans secours, se livrant sur eux à des violences,

*"mais elle ne s'occupe pas des enfants; elle ne fait rien pour les protéger (...), pour soustraire l'enfant au milieu dans lequel il doit nécessairement se pervertir (...)"*. (p. 325)

Contrairement au premier cas de figure, il y a encore, dans le second, des parents; il s'agit de se donner les moyens de leur retirer leur autorité parentale. L'article 284 du code civil<sup>7</sup>, continue le Conseil, prévoit déjà un tel retrait à l'égard des parents indignes ou incapables, et il s'agit uniquement *"de donner dans une loi spéciale au principe de la déchéance posé à l'article 284 du Code civil son complément logique et nécessaire et d'en déterminer l'application"*. (p. 326)

Sont ensuite fixés les cas entraînant une déchéance de plein droit ou une déchéance facultative. Dans cette mesure, la loi apparaît effectivement comme une loi d'application de l'article mentionné du Code civil.

Une déchéance de plein droit est prononcée contre les parents qui ont été condamnés pour un crime sur la personne d'un ou de plusieurs de leurs enfants ou comme complices d'un crime commis par ces derniers, contre les parents condamnés pour la seconde fois pour délit commis sur la personne d'un ou de plusieurs de leurs enfants, ainsi que contre les parents *"convaincus d'avoir habituellement excité leurs enfants à la débauche et d'avoir favorisé ou facilité leur prostitution"* (pp. 327-328). Dans tous les cas, les parents qui se voient retirer pour ces raisons leur enfants doivent néanmoins contribuer à leur entretien et éducation.

Une telle déchéance peut également être prononcée sur demande de la mère ou sur plainte du Conseil communal, de la commission scolaire, d'un établissement officiel de charité ou sur intervention du Conseil d'Etat ou du ministère public dans des cas moins graves<sup>8</sup>. On remarquera que l'énumération des cas ressortissant à une telle procédure clarifie nettement l'ambiguïté dont nous parlions plus haut, en ne mentionnant, à côté des parents condamnés pour différents crimes ou délits, que ce qui a trait, selon la terminologie du 19<sup>e</sup> siècle, aux *"mauvais traitements"* et aux *"mauvais exemples"*.

Il convient de signaler, enfin, que cette loi n'instaure pas la mise sous tutelle d'enfants. Mais celle-ci, inscrite dans le code civil<sup>9</sup>, n'était appliquée, selon une intervention du chef du département de l'Intérieur (Comtesse) lors du débat sur le projet du Conseil d'Etat,

*"que lorsque les enfants possèdent des biens qu'il s'agit de sauvegarder. Mais la plupart du temps, quand les enfants sont pauvres et malheureux, victimes de parents vicieux et alors que précisément le secours d'un tuteur qui s'occuperait de leur éducation leur serait précieux, personne ne pense à eux"*. (p. 398)

Le classement des enfants à protéger en deux catégories (matériellement ou moralement

---

<sup>7</sup> *"Si le père ou la mère étaient reconnus indignes ou incapables d'administrer la tutelle de leurs enfants, ils pourront en être déchus par l'autorité tutélaire, après avoir été entendus."*

*"Le père et la mère pourront toujours se pourvoir contre cette déchéance en la forme qui sera prescrite par les lois de procédure ou les lois spéciales sur la matière."* Code civil de 1855, article 284, RL 6, p. 62.

<sup>8</sup> Père et mère condamnés pour crime, pour adultère, excitation des mineurs à la débauche publique, outrage public à la pudeur, exposition et abandon d'enfant, prostitution (mère), récidive de vol, d'escroquerie, de mendicité et de vagabondage, pour violation des devoirs de famille. Parents qui *"négligent habituellement leurs devoirs de surveillance et d'éducation envers leurs enfants et les laissent dans un état habituel de mendicité ou de vagabondage"*, *"ceux dont l'inconduite notoire, les sévices ou mauvais traitements seraient de nature à compromettre la santé, la sécurité ou la moralité de leurs enfants"*, *"ceux qui s'abandonnent habituellement à l'ivrognerie, de manière à compromettre le bien-être de leur famille"*. Article 65 de la loi dans sa version définitive.

<sup>9</sup> Code civil de 1855, articles 271 à 366, RL 6, pp. 60-80.

abandonnés) recoupe deux des trois raisons d'être de la loi que nous avons relevées plus haut: assurer aux établissements d'assistance de ne pas voir des parents venir retirer leurs enfants dès qu'ils sont en âge de travailler; se donner les moyens de retirer leurs enfants aux parents indignes ou incapables.

En conclusion de cette présentation de la seconde partie de la loi de 1889, l'on peut indiquer, comme sujets de recherche à traiter, en plus de ce que nous avons déjà dit au sujet d'une histoire de l'Orphelinat Borel, quelques pistes.

La législation adoptée se réfère, ainsi que nous l'avons signalé, aux exemples de cantons ou de pays étrangers. Il serait dès lors pertinent de comparer la législation neuchâteloise avec les exemples d'autres cantons suisses (Vaud, Berne, Genève, Zurich par exemple) ou d'autres pays (France), dans le but de déterminer dans quelle mesure le cas neuchâtelois se différencie ou ne se différencie pas des exemples choisis, qu'il s'agisse de la chronologie de l'adoption des lois ou du contenu même de ces dernières.

Le rapport du Conseil d'Etat se fait l'écho du discours philanthropique du dernier quart du 19<sup>e</sup> siècle. Il conviendrait ainsi d'étudier dans quelle mesure il lui est fidèle ou non, parmi quelles solutions il choisit. La base du travail pourrait être constituée par les publications de la Société suisse d'utilité publique et des nombreuses sociétés d'utilité publique cantonales (Vaud, Genève, Neuchâtel, Zurich par exemple).

Enfin, le rapport du Conseil insiste sur le fait que la seconde partie de la loi qu'il présente n'est, en définitive, qu'une loi d'application de l'article 284 du Code civil. Même si, selon l'intervention citée plus haut, cet article, jusqu'en 1889 n'a reçu d'application que lorsque les enfants avaient des biens dont il s'agissait d'assurer la gestion par un tuteur, il serait nécessaire d'utiliser les archives judiciaires dans le but de clarifier ce point et de nuancer l'affirmation absolue du Conseiller d'Etat Comtesse.

#### **D. Conclusion générale**

Le fait que la loi sur l'assistance de mars 1889 ait été adoptée par le Grand Conseil sans opposition est bien la preuve que le temps des résistances communales est passé. Avec l'introduction de l'unité administrative, accompagnée de l'assistance au domicile, le canton de Neuchâtel est sorti définitivement de la question communale, qui l'a occupé dès 1848.

Cette loi règle en détail l'assistance communale: les pauvres sont classés, la façon de les assister est ordonnée; un dispositif est prévu, sous le nom de commission générale d'assistance, pour organiser un *"service de renseignements"* destiné à rendre le fonctionnement de l'assistance communale plus efficace. Cette dernière est ainsi devenue un service communal comme les autres, réglementé par une loi cantonale, soumis au contrôle du département de l'Intérieur<sup>10</sup>.

Cette régulation cantonale de l'assistance communale, dont nous traquons depuis le début de ce travail l'apparition, est très tardive; surtout, elle intervient, comme la loi sur les communes par rapport à laquelle elle n'est qu'une loi d'application, qu'au moment où l'on a radicalement changé le principe de base de l'assistance (de la commune d'origine à la commune de domicile).

Ainsi que nous l'avons mentionné au sujet de la loi sur les communes, rien ne semble, dans les lois précédentes, dans les débats en Grand Conseil jusqu'en 1874 au moins, préparer une telle mesure.

Il appartiendra à une phase ultérieure de notre recherche de déterminer les raisons de ce constat: il s'agira de comparer la situation neuchâteloise à celle d'autres cantons suisses qui, au milieu du 19<sup>e</sup>

---

<sup>10</sup>Article 44 de la loi: *"Le département de l'Intérieur a le contrôle de l'assistance et il donne les instructions nécessaires pour l'exécution de la loi.*

*Il statue sur tous les cas litigieux ainsi que sur tous les conflits que pourraient soulever les questions d'assistance et de rapatriement."*

siècle déjà, émettent des lois cantonales sur l'assistance (Schaffhausen<sup>11</sup>, Berne<sup>12</sup>, Vaud, Genève<sup>13</sup> par exemple). Les caractéristiques et les raisons de cette spécificité neuchâteloise, que, une fois encore, notre présent travail ne fait que constater, restent à élucider.

De la même façon, il faudra, en faisant l'histoire d'une ou de quelques chambres de charité, déterminer dans quelle mesure la loi de 1889, à part le fait qu'elle consacre le principe de l'assistance par la commune de domicile, ne codifie pas, en fait, la pratique antérieure des chambres de charité communales.

---

<sup>11</sup>Loi sur les pauvres datant de 1851. Sur l'exemple schaffhousois, voir la thèse de Verena Schmid, "... von allem entblösst. Armut, Armenwesen und staatliche Reformpolitik in Schaffhausen (1800-1850)", Zurich, Chronos, 1993. Voir en particulier pp. 241-258: "Das Armengesetz von 1851". Selon l'auteur, p. 163: nouvelles lois sur les pauvres à Lucerne en 1856, à Zurich en 1836 déjà.

<sup>12</sup>La loi cantonale bernoise sur l'assistance des pauvres par la commune de domicile date de 1857, selon Thomas Meier et Rolf Wolfensberger, "Nichtsesshaftigkeit und geschlechtsspezifische Ausprägungen von Armut", *Armut in der Schweiz/La pauvreté en Suisse*, Zurich, Chronos, 1989, p. 34, n. 4, qui renvoient, pour un tableau général des lois cantonales en la matière à: C.A. Schmid, *Das gesetzliche Armenwesen in der Schweiz*, Zurich, 1914, pp. 261-301.

<sup>13</sup>Loi constitutionnelle sur l'Hospice général, du 27 septembre 1868. Voir: Marco Marcacci, "L'égalité des Genevois devant l'assistance: la création de l'Hopice général (1847-1869)", in: *Sauver l'âme, nourrir le corps. De l'Hôpital général à l'Hospice général de Genève. 1535-1985, Hospice général*, Genève, s.d. (1985), pp. 359-381 (en particulier pp. 368-376).

### III. LA MAISON DE TRAVAIL ET DE CORRECTION DU DEVENS

En février 1868, le Grand Conseil décide la création d'une "maison de travail et de correction" au lieu-dit "Le Devens", au-dessus du village de Gorgier, sur le littoral ouest du lac de Neuchâtel, à l'aide d'un capital constitué de l'indemnité versée par l'Etat aux communes en application d'une loi réglant définitivement le problème des heimathloses en les incorporant dans les communes du canton.

L'histoire du traitement par le législatif de cette question représente une première étape dans l'accession de l'assistance publique au statut de préoccupation de l'Etat: si le Grand Conseil est amené à discuter de la mise sur pieds d'un maison de travail et de correction, le fait tient à des raisons d'ordre accidentel. Sa seule compétence n'est encore que l'adoption de dispositions législatives relatives aux mesures privatives de liberté en relation avec le Devens: il ne se reconnaît pas encore le droit de réguler la bienfaisance privée et l'assistance communale.

#### A. Survol du traitement de la question des heimathloses

La question du sort des heimathloses (et des illégitimes) ne fut, dans le canton de Neuchâtel<sup>1</sup>, réglée définitivement qu'en 1863. Dès 1848, pourtant, elle ne cesse d'occuper le Grand Conseil.

Sous le terme de "heimathloses", l'on regroupe alors des statuts juridiques fort différents: les illégitimes, les "sujets de l'Etat" (Suisse ou étrangers à la Suisse naturalisés avant 1848 sans avoir été astreints à acquérir une commune), descendants des réfugiés français de la fin du 17<sup>e</sup> et du début du 18<sup>e</sup> siècle et, enfin, les heimathloses proprement dit, "originaires" d'Etats allemands, de France, d'Italie, de Suisse et qui, y ayant perdu tout droit d'origine et n'en étant plus reconnus comme citoyens, ne sont que tolérés par Neuchâtel. Ces quatre groupes ont en commun de tous être des "sans-commune": le canton ne peut les renvoyer nulle part, mais ils ne sont ressortissants d'aucune commune. Ils forment, numériquement, une population relativement faible, de moins de 5000 personnes. L'histoire de la résolution de la question des heimathloses est surtout celle des modalités de leur attribution aux communes du canton.

En novembre 1849, une première loi, interdisant les recherches en paternité, attribue les enfants illégitimes à naître à la commune de leur mère, sauf reconnaissance spontanée de la part du père naturel; le cas d'éventuels nouveaux heimathloses est également réglé: ils sont attribués à la commune responsable de la police des habitants dont la négligence est à l'origine de la perte des droits d'origine du nouvel heimathlos<sup>2</sup>; mais le sort des illégitimes déjà nés et, a fortiori, des heimathloses proprement dits, n'est en rien réglé.

Il faudra ensuite neuf ans, jusqu'à la Constituante de 1858, pour que la question soit à nouveau sérieusement prise en considération, en dépit d'une loi fédérale du 3 décembre 1850 exigeant des cantons qu'ils incorporent les heimathloses dans les communes. Dans l'intervalle, les seuls échos parlementaires de la question furent les rapports de gestion du département de l'Intérieur, qui s'acquittait, péniblement, de la tâche que lui avait confiée le Grand Conseil d'établir un tableau des sans-commune neuchâtelois.

---

<sup>1</sup> Les travaux récents sur la question des heimathloses sont extrêmement rares. Le seul dont nous ayons connaissance, sans avoir pu le consulter, est celui de Thomas Meier et Rolf Wolfensberger, *Heimatlose und Vaganten. Zur Sozialgeschichte der Nichtsesshaften. Die Liquidierung einer devianten Bevölkerungsgruppe in der Homogenisierungsphase der bürgerlichen Gesellschaft im 19. Jahrhundert in der Schweiz*, Lizenziatsarbeit (mémoire de maîtrise), Université de Berne, 1987. Les mêmes auteurs ont fourni une communication lors de la session annuelle de la société suisse d'histoire économique et sociale de 1988: "Nichtsesshaftigkeit und geschlechtsspezifische Ausprägungen von Armut", *Armut in der Schweiz/La pauvreté en Suisse*, Zurich, Chronos, 1989, pp. 33-42. L'auteur du présent travail s'est également penché sur la question pour le cas du canton de Neuchâtel: Thierry Christ, *Le règlement de la question des sans-commune (1848-1863): la prégnance de la question communale*, Université de Neuchâtel, 1992, 60 pages (non-publié; disponible à l'adresse de l'Institut d'Histoire de l'Université: Espace Louis-Agassiz 1, 2000 Neuchâtel-Suisse).

<sup>2</sup> "Loi concernant les enfants naturels et les Heimathloses du 27 novembre 1849", *RL 2*, pp. 233-234.

La nouvelle Constitution cantonale de 1858 prévoit, à l'article 80<sup>b</sup> que

*"Les heimathlosen et Neuchâtelois sans-commune seront incorporés dans les communes de l'Etat, à teneur de la Loi fédérale du 3 décembre 1850."*<sup>3</sup>

Le projet de créer une nouvelle commune spéciale, regroupant les seuls sans-commune (aux Eplatures, près de La Chaux-de-Fonds), en particulier, a été écarté, au profit de l'incorporation dans les communes; mais le Constituant a refusé, par ailleurs, d'inscrire dans la Constitution le principe de l'accord d'une indemnité aux communes pour l'incorporation dont il s'agit.

En juillet 1859, une première loi règle la question des illégitimes, en les incorporant gratuitement dans les communes du canton; à cette occasion, les défenseurs des communes réussirent à faire inscrire dans la loi le principe d'une indemnisation des communes pour la future incorporation des heimathlosen proprement dits<sup>4</sup>.

Jusqu'ici, les débats en Grand Conseil sur les sans-commune ont vu la question communale tenir le devant de la scène. Ainsi que l'affirme à juste titre, en juillet 1859, le défenseur le plus acharné des communes, H.-F. Calame:

*"Montrer une question politique au fond des débats, ce n'est pas faire une grande découverte, car la question est toute simple: c'est la discussion entre les amis des communes et ceux qui ne les aiment pas."*<sup>5</sup>

La violence de certaines interventions étonne et démontre combien la question communale conditionne tout le débat, joue, au moins jusqu'au milieu des années 1860, le rôle de paradigme dans de nombreux domaines traités en Grand Conseil. Ainsi, par exemple, l'intervention du député H. DuPasquier, ami de parti de H.-F. Calame:

*"Enfin et par dessus tout, il voit dans ce projet la suite d'un plan suivi depuis longtemps pour détruire les communes, on leur enlève successivement toutes leurs ressources, la taxe d'habitation, les écolages et on leur impose en même temps des charges énormes. (...). La commune a été le berceau de toutes les grandes choses, tandis que la municipalité amène à la centralisation, et partant au despotisme et à la dictature (...)"*<sup>6</sup>.

Ou encore celle du député Petitpierre, du même parti:

*"Au fond, de quoi s'agit-il? De transporter sur d'autres corporations un fardeau dont on décharge l'Etat, (...)! L'orateur dit en terminant que le contraste est trop évident pour échapper à personne, et que cela montre qu'il y a mauvaise volonté à l'égard des communes dans un certain parti. Et pourquoi? Parce qu'elles sont un obstacle aux principes niveleurs, à la centralisation, au despotisme"*<sup>7</sup>.

Mais la question politique (indemniser les communes ou non) a été réglée en été 1859; de ce fait, l'adoption d'une troisième et dernière loi relative aux heimathlosen proprement dits, en novembre 1862, se fit rapidement<sup>8</sup>.

---

<sup>3</sup>"Constitution de la République et Canton de Neuchâtel du 21 novembre 1858", *RL* 8, p. 281.

<sup>4</sup>"Loi sur l'incorporation des citoyens neuchâtelois sans commune du 2 juillet 1859", *RL* 9, pp. 27-32. L'article 3 prévoit que l'incorporation des illégitimes, réglée par la présente loi, se fera "sans indemnité". L'article 4 fixe que les heimathlosen proprement dits seront également incorporés dans les communes selon les dispositions d'une loi ultérieure "et moyennant indemnité de la part de l'Etat".

<sup>5</sup>*BGC* 19, 2 juillet 1859, p. 666.

<sup>6</sup>*Ibidem*, pp. 654-655.

<sup>7</sup>*Ibidem*, pp. 659-660.

<sup>8</sup>"Loi sur l'incorporation des heimathlosen ou citoyens neuchâtelois sans Commune du 20 décembre 1862", *RL* 10, pp. 64-72.

L'indemnité versée aux communes en compensation de l'attribution qui leur est faite de ces nouveaux communiens se monte à 200 000 francs. Un premier projet prévoyait que cette somme serait affectée à

*"la création et à l'entretien d'une maison de travail et de correction dans l'intérêt des ressortissants pauvres des communes"*<sup>9</sup>.

La question de l'utilisation de cette somme, en fait, fut le seul véritable point qui suscita quelque débat lors de l'adoption de la loi. On reprochait à ce projet d'engager l'Etat, à l'occasion d'une loi sur les heimathlosen, dans une entreprise à laquelle manqueraient les bases légales (qui aurait le droit de condamner? Sur quelles bases?). Ainsi, un député, qui suppose que ce que la commission a en vue, c'est

*"un établissement dans lequel on renfermerait les individus tombés par leur faute à la charge de leur commune, mais il ne croit pas possible que l'Etat abandonne aux communes le droit de disposer de leurs ressortissants. Quoiqu'il en soit, la création d'un établissement de cette nature soulève des questions législatives et administratives de la plus haute importance, qu'il ne convient pas de discuter incidemment, à propos d'une loi sur les heimathlosen (...)"*<sup>10</sup>.

Quant à un autre député, il se demande

*"A qui sera destiné cet établissement? qui en aura la direction? qui aura le droit d'y enfermer des communiens? pourra-t-on y être renfermé sans jugement?"*<sup>11</sup>

De ce fait, la rédaction finale de l'article est plus vague. L'article 17 prévoit qu'

*"une somme de 200 000 francs est affectée à la création d'une ou de plusieurs institutions de bienfaisance ou d'amélioration, dans l'intérêt des ressortissants pauvres des Communes du Canton".*

Un décret charge de plus le Conseil d'Etat d'entrer en négociation avec les communes et de présenter au Grand Conseil un projet pour l'utilisation de cette somme<sup>12</sup>.

En novembre 1863, enfin, le Conseil d'Etat peut annoncer que

*"la répartition des citoyens sans-commune est aujourd'hui un fait accompli, et on peut le dire, accompli à la satisfaction générale."*<sup>13</sup>

Dès lors, ne reste plus que la question de l'utilisation des 200 000 francs: l'histoire de la création du Devens commence<sup>14</sup>.

<sup>9</sup> BGC 22, 19 décembre 1862, p. 564 (article 16 du projet de loi présenté par une commission chargée d'examiner un premier projet présenté par le Conseil d'Etat).

<sup>10</sup> BGC 22, 19 décembre 1862, pp. 568-569.

<sup>11</sup> Ibidem, p. 569.

<sup>12</sup> BGC 22, 20 décembre 1862, p. 577.

<sup>13</sup> BGC 23, 16 novembre 1863, pp. 482.

<sup>14</sup> Aucune étude n'a été réalisée sur cette intéressante institution. On ne dispose que d'une brochure de 1981, sans aucun caractère scientifique: Louis Nussbaum, *Le Devens. Aperçu historique*, St. Aubin-NE, 1981. Voir aussi: Paul Humbert et Auguste Romang, *Oeuvres sociales et philanthropiques*, Neuchâtel, Comité directeur du centenaire de la République [La Chaux-de-Fonds, Haefeli], 1948, pp. 53-56 et p. 146. Nous ne savons pas, si elles existent encore, où se trouvent les archives du Devens et si elles sont consultables.



**B. Le peu d'empressement du Conseil d'Etat à mettre en oeuvre l'article 17 de la loi de 1862 (1864-1866)**

Dès 1864, l'Etat verse annuellement 8000 à 10 000 francs pour la constitution du capital, qui apparaît dans le passif de l'Etat sous la rubrique *"indemnité de l'incorporation des heimathlosen"*.

Bien avant, pourtant, que le capital prévu de 200 000 francs ne soit atteint, les communes font des démarches pour obtenir la mise à exécution de l'article 17 de la loi de décembre 1862.

Ainsi, en novembre 1864, elles présentent au Grand Conseil une pétition dont les rapports avec la création d'une maison de travail et de correction sont évidents. La demande formulée est fort semblable au projet de loi débattu vingt ans auparavant au Corps législatif: elles demandent que le Conseil d'Etat soit invité à présenter

*"un projet de loi déterminant l'autorité compétente pour apporter des restrictions à la liberté des individus qui s'adonnent à l'ivrognerie et tombent par leur faute à la charge des communes"*<sup>15</sup>.

La demande fut renvoyée au Conseil d'Etat<sup>16</sup>.

En mai 1866, une nouvelle demande, émanant d'un député, relance une nouvelle fois la question<sup>17</sup>: il demande que le Conseil d'Etat rende le rapport relatif *"à la maison de correction prévue par la loi sur les heimathlosen, et qui a été réclamée par une pétition des communes"* (p. 68). Le Conseil d'Etat répondit que ce qu'avaient demandé les communes, c'était une loi.

Le débat qui s'engage alors met en évidence la nécessité de l'adoption, avant la création d'une telle institution, de dispositions législatives: il faut

*"une législation déterminant quels sont ceux qu'on y internera"*. (p. 69)

Plus précisément, le Conseil d'Etat désire que l'on renvoie la question de l'adoption d'une telle loi à une modification proche du code pénal.

Un intervenant explicite le genre de délits que les communes désirent pouvoir punir de l'enfermement dans une telle maison de correction:

*"actuellement on poursuit devant les tribunaux les individus prévenus de vagabondage; ils sont condamnés, mais une fois libérés, ils continuent leur même genre de vie, (...); on les poursuit et punit de nouveau comme récidivistes, à une peine plus forte que la première; une maison de correction empêcherait ces faits de se produire, tout en amendant les individus qui s'y trouveraient internés; il en serait de même des enfants vicieux, qu'on condamne d'après notre législation actuelle, à la prison (...)"*. (p. 70)

Le Grand Conseil ne se prononça pas sur cette demande.

**C. Le décret de fondation du Devens (1868)**<sup>18</sup>

Régi certes par une loi adoptée par le Grand Conseil, le Devens sera néanmoins une institution communale; il se construit par ailleurs à l'aide de l'indemnité prévue en 1862.

Cette nature communale de l'établissement se reflète dans les modalités de l'adoption du décret fondant la maison.

Tout part, en effet, de la demande des communes, présentée une première fois en 1864, rappelée

<sup>15</sup>BGC 24, 21 novembre 1864, p. 141.

<sup>16</sup>BGC 24, 23 novembre 1864, p. 209. Le procès-verbal de la séance prouve bien que l'on songe déjà à une maison de travail et de correction: il porte que l'on renvoie au Conseil d'Etat la *"Pétition de délégués des communes relativement à l'organisation d'une maison de correction"*.

<sup>17</sup>BGC 26, 24 mai 1866, pp. 68-71.

<sup>18</sup>"Décret de fondation d'une maison de travail et de correction du 28 février 1868", RL 11, pp. 175-180.

en 1866. En mai 1867, une fois encore, un député rappelle au Grand Conseil le projet: il propose  
*"que l'Etat s'occupe, le plus promptement possible, de l'établissement de la maison de travail et de correction, réclamé par les communes du pays."*<sup>19</sup>

Il soumet en même temps au législatif un projet de décret émanant d'une commission nommée à cet effet par les communes, projet déjà très proche du texte du décret adopté l'année suivante. Indépendamment de l'organisation de l'établissement prévu (délits visés, procédure d'internement, régime, fonctionnement), que nous présenterons plus loin, le projet reconnaît la nécessité de modifier les articles 91, 93, 94 et 96 du code pénal<sup>20</sup> pour les ressortissants du canton.

Au mois de juin, la proposition fut renvoyée au Conseil d'Etat, chargé de présenter son rapport en novembre<sup>21</sup>.

#### 1. Le rapport du Conseil d'Etat (novembre 1867): "une opération toute communale"

En novembre 1867, donc, le Conseil d'Etat rend son rapport<sup>22</sup>. Il reconnaît la nécessité, alors que la somme de 200 000 francs n'est de loin pas atteinte, de fixer déjà par une loi le fonctionnement de l'établissement, de prévoir une commission qui sera chargée de la construction, de déterminer les délits punis par l'internement dans une telle institution.

Il ne propose que de légères modifications au projet des communes. La plus importante, qui sera adoptée, est la suppression d'un article du projet des communes, qui ouvrait l'établissement à des internés volontaires: on veut éviter par là que des communes ne fassent pression sur un de leurs ressortissants pour éviter de soumettre le cas à la justice<sup>23</sup>. Le Conseil propose en conséquence un nouvel article, adopté dans la rédaction définitive du décret, stipulant que

*"Nul ne peut être interné dans la maison de correction que par un jugement."* (article 7 du décret).

Un autre changement proposé par le Conseil, également adopté dans la rédaction définitive, traite des modalités de la couverture de l'éventuel déficit annuel de l'établissement: le projet des communes répartissait les frais en proportion du nombre de journées passées par les ressortissants d'une commune donnée. Le Conseil d'Etat propose de mettre le déficit à la charge de toutes les communes, qu'elles y aient envoyé ou non des ressortissants, en proportion des ressources de chaque commune et du nombre total de leurs ressortissants. (article 5 du décret)

Le Conseil propose enfin qu'il soit interdit aux communes de commencer les travaux avant d'avoir présenté au Conseil d'Etat un plan, un devis et un budget annuel probable; le Grand Conseil devrait également interdire au Conseil d'Etat d'accorder l'autorisation de commencer les travaux avant que la somme constituée par les versements annuels de l'Etat soit suffisante pour assurer la marche de

---

<sup>19</sup>BGC 27, 20 mai 1867, pp. 12-16.

<sup>20</sup>Ces articles font de la mendicité et du vagabondage des délits. Les mendiants et vagabonds appartenant au canton sont reconduits dans leur commune d'origine; en cas de récidive, ils sont punis sommairement par des peines de police; en cas de seconde récidive, ils sont punis de un à six mois d'emprisonnement. Faire mendier des mineurs entraîne une peine d'emprisonnement de quatre à dix jours, jusqu'à trois mois en cas de récidive. L'abandon de famille, le fait de ne pas subvenir aux besoins de sa famille, sont punis de un à six mois d'emprisonnement et d'une éventuelle privation des droits civiques, civils et de famille d'au maximum dix ans. Articles 90, 91, 93, 94, 96 du Code pénal de la République et canton de Neuchâtel (1855), RL 7, pp. 427-429.

<sup>21</sup>BGC 27, 17 juin 1867, p. 163.

<sup>22</sup>BGC 27, 18 novembre 1867, pp. 291-296.

<sup>23</sup>Article 16 du projet des communes: "L'établissement pourra, sur la demande de leurs communes, recevoir des ressortissants qui, sans avoir subi de jugement d'internement, consentiraient à y entrer volontairement. Ils devront avant leur entrée dans la maison, signer l'engagement d'y rester pendant un an au moins (...)" BGC 27, 20 mai 1867, p. 16.

l'établissement. Cette proposition, adoptée, fera l'objet d'un "article transitoire" dans la rédaction définitive du décret.

L'essentiel de ce rapport réside dans l'insistance sur le fait qu'il s'agit d'un établissement purement communal.

Une intervention du pouvoir central est certes nécessaire. C'est au Grand Conseil d'adopter le décret nécessaire:

*"Il est clair que dans une opération toute communale, toutes les communes ne peuvent cependant s'en occuper à la fois et qu'elles doivent forcément être représentées par un pouvoir légal."* (p. 292)

Si l'Etat doit être représenté dans le Conseil d'administration prévu par le projet de loi, c'est tout d'abord parce que les sommes utilisées ont été fournies par l'Etat; c'est ensuite parce qu'il s'agit d'une question liée à l'application du code pénal. Le projet prévoit un Conseil d'administration de sept membres, dont six nommés par les communes et un membre du Conseil d'Etat:

*"Cette composition nous paraît tout à fait normale: il s'agit ici d'une fondation communale, et dès lors, ce sont les communes qui doivent l'administrer: mais comme l'Etat n'est point demeuré étranger à cet établissement puisqu'il fournit la majeure partie des fonds et que d'ailleurs il est question d'un établissement d'utilité publique se rattachant à l'administration de la justice pénale, il est juste que l'Etat soit aussi représenté dans le Conseil et que son représentant le préside avec voix délibérative."* (p. 292)

*"une opération toute communale", "il s'agit ici d'une fondation communale, et dès lors, ce sont les communes qui doivent l'administrer":* l'Etat tient certes, pour les raisons mentionnées ci-dessus, à contrôler l'établissement, mais il veut aussi en laisser l'entière responsabilité, financière bien sûr, aux communes, qui seront chargées de couvrir les déficits annuels. La maison de correction, par ailleurs, sera destinée aux seuls ressortissants neuchâtelois. De ce fait, la modification prévue de quelques articles du code pénal ne concerne que les "nationaux", ce qui fera coexister deux législations pénales; mais la nature communale de l'institution ne permet pas de procéder autrement:

*"[l'on aura deux législations pénales] l'une applicable aux étrangers au canton, l'autre applicable aux seuls indigènes, et cependant la maison de correction devant être un établissement purement communal, il ne saurait être question d'y introduire des personnes qui ne ressortiraient pas à l'une des communes du canton".* (p. 294)

## 2. Débat sur le projet de décret: "Il y a des besoins plus urgents"

Deux jours plus tard, le Grand Conseil discute du projet de la commission des communes tel qu'il a été légèrement remanié par le Conseil d'Etat. Pris en considération, le projet est renvoyé à l'examen d'une commission<sup>24</sup>.

En 1867, le canton de Neuchâtel ne dispose d'aucun établissement social: les orphelinats, les hôpitaux, les hospices et jusqu'à l'asile d'aliénés, tout est aux mains soit des communes soit de la bienfaisance privée. Le Grand Conseil et, avant lui, le Corps législatif n'ont jamais eu à débattre de la création d'un établissement lié à l'assistance publique avant les années 1860.

La discussion de novembre 1867 sur l'adoption du décret de fondation d'une maison de travail et de correction fut l'occasion pour le législatif, bien qu'il se soit agi d'*"une opération toute communale"*, de débattre des "besoins" en matière d'équipement institutionnel dans le canton. S'affrontent, ainsi, partisans de la création d'une maison de travail et de correction et partisans de la création d'un orphelinat, d'un asile de vieillards et d'un hospice pour incurables. La ligne de partage entre les uns et les autres recoupe les oppositions entre *"les amis des communes et ceux qui ne les aiment pas"*.

<sup>24</sup> BGC 27, 20 novembre 1867, pp. 334-347.

Il s'agit, en fait, pour les adversaires des communes, de contester le droit de ces dernières à déterminer l'utilisation à faire des 200 000 francs prévus par la loi de 1862.

Pour les tenants de la proposition de la commission des communes, la création de la maison projetée est une nécessité: les dispositions du Code pénal sont insuffisantes pour "améliorer" les vagabonds.

La peine maximale de six mois prévue par le Code pénal est bien trop faible:

*"deux ans d'internement ce n'est pas trop, car six mois, comme le prévoit le Code pénal, ne sont qu'un appât pour le vagabond qui désire être momentanément à l'abri des intempéries de l'hiver".* (p. 342)

Selon un intervenant, avec l'état actuel, des vagabonds peuvent subir de petites peines de prison jusqu'à trois fois dans l'année pour délit de vagabondage, sans en sortir "améliorés"; une réforme est nécessaire:

*"il faut un changement qui ne peut se produire que par une réforme comme celle proposée: le séjour dans une maison de correction, séjour qui sera un élément d'amélioration".* (p. 337)

Il s'agit, donc, de condamner les vagabonds à un internement dans une maison de travail et non à la prison:

*"Aujourd'hui, il n'y a qu'un seul remède à cet état de choses: c'est de porter plainte contre les vagabonds, qui, s'ils sont condamnés, subissent la prison sans aucun avantage pour eux; il vaudrait mieux qu'ils pussent travailler".* (p. 336)

Condamnant ainsi le vagabond à de petites peines de prison,

*"le Code pénal ne sert à rien pour l'amélioration des vagabonds".* (p. 338)

Une maison de travail et de correction est ainsi d'une nécessité démontrée; les autres établissements proposés peuvent, eux, être pris en charge par l'initiative privée. Ils ne nécessitent aucune mesure législative: :

*"les projets en concurrence, pour l'enfance malheureuse, par exemple, sont d'une toute autre nature; l'initiative privée peut, dans ces cas, agir seule, tandis qu'ici, s'agissant de pénalités et de liberté individuelle, il faut la coopération de l'Etat".* (p. 337)

De plus, il n'est pas besoin que les communes, à l'aide des 200 000 francs à leur disposition, s'en chargent:

*"La charité privée s'est déjà occupée des enfants et des vieillards, et c'est bien à ceux-là qu'il faut vouer le plus de soins. Mais les adultes, moins intéressants, puisqu'ils peuvent subvenir à leurs besoins et ne le veulent pas, quoique n'étant pas malades; les adultes qui peuvent gagner leur vie et ne le font pas, retombent sur les communes; aussi comprend-on que ces dernières soient vivement intéressées. Si l'on met en parallèle les plaies les plus urgentes à guérir, on verra que ce sont les adultes qui sont en mauvais exemple, (...)".* (pp. 341-342)

L'argument dernier des défenseurs des communes reste bien le droit qu'ils estiment conféré à ces dernières de déterminer l'utilisation de la somme à leur disposition:

*"La question de la priorité [orphelinat, vieillards, incurables; maison de correction] a été examinée par les délégués des communes, et il a été reconnu que c'était en définitive la maison de correction qui était la plus pressante." (pp. 346-347)*

Les adversaires des communes désirent que l'on renvoie en commission toute la question de l'emploi des 200 000 francs dont il s'agit. Une telle procédure signifierait que l'on n'accorderait aucune portée contraignante à la décision des communes. Cette volonté politique, pourtant, n'est pas nettement exprimée. On se contente d'affirmer qu'il y a des besoins plus urgents qu'une maison de travail pour les vagabonds; qu'il y a d'autres "plaies (...) plus urgentes à guérir".

Ainsi, un député propose que l'on s'intéresse en priorité à l'enfance malheureuse. Il refuse la prise en considération du projet,

*"un établissement de ce genre ne pouvant nullement rendre les services qu'on*

*penserait en retirer. Il y a des besoins plus pressants et qui se justifieraient mieux; ainsi l'établissement d'un asile agricole pour les orphelins, l'enfance malheureuse devant préoccuper beaucoup plus le Grand Conseil que les adultes dépravés, qu'on ne parviendrait à corriger que par des peines plus ou moins arbitraires, prononcées à la demande des communes qui ont intérêt à se débarrasser d'eux". (pp. 335-336)*

Un autre député propose la création d'un asile de vieillards ou d'un hospice pour incurables:

*"[Les communes] auraient été mieux inspirées en se préoccupant d'un mal auquel il est plus urgent de remédier. On a dit qu'il fallait se préoccuper des enfants malheureux, cela est vrai; (...). Il y a une autre classe de malheureux auxquels nous devons vouer notre sollicitude; c'est en première ligne les vieillards, vis-à-vis desquels il est parfois procédé avec inhumanité par les communes, qui ne se gênent pas pour mettre les pauvres à la démonte (...). Un autre point, signalé par une brochure de M. le Dr. Châtelain<sup>25</sup>, c'est qu'il y a plus de 500 incurables dans le canton, dont les deux tiers ne reçoivent pas les soins que réclame leur état; pour cette catégorie de malheureux, il y aurait quelque chose à faire". (p. 339)*

Indépendamment de la place tenue par la séance du Grand Conseil dont nous examinons le procès-verbal dans un récit de la création du Devens et indépendamment de la lutte politique entre *"les amis des communes et ceux qui ne les aiment pas"*, il convient de retenir des pages qui précèdent les termes d'un débat: *"l'on met en parallèle les plaies les plus urgentes à guérir"*, l'on compare l'urgence des besoins, des priorités sont fixées entre ces derniers.

Plaies, guérir, besoins: le discours sur le corps social emprunte au langage médical. Le politique relève du thérapeutique: il s'agit de soigner ou de guérir la société de maux liés à la pauvreté. Malades, vieillards, incurables, orphelins, enfants abandonnés, tous retiennent l'attention dans la mesure où ils sont pauvres. Les mesures législatives, les institutions à créer sont conçues comme un remède.

### 3. Rapport de la commission et adoption du décret

Au mois de février 1868, la commission rend son rapport, qui ne propose que des changements de détail par rapport au projet du Conseil d'Etat; le décret est rapidement adopté par le Grand Conseil, qui n'introduit qu'un changement mineur<sup>26</sup>.

Le principe du droit des communes à déterminer l'emploi de l'indemnité qui leur est accordée en vertu de la loi de 1862 fut accepté, comme le proposa le rapport de la commission, par les députés, à l'exception de l'un d'entre eux, qui insiste une fois encore pour que cette somme soit utilisée dans un autre but. En fait, le fond de la question est strictement politique: il se serait agi de déposséder les communes de la somme, pour créer un établissement cantonal. La réponse d'un défenseur des communes à ce sujet illustre bien le fait:

*"[les communes] sont tombées d'accord sur l'emploi des fr. 200 000 qui leur sont dûs pour la répartition des heimathlosen, et aujourd'hui on voudrait que cette somme soit*

<sup>25</sup>Le député fait ici allusion à un travail présenté par le docteur Châtelain à la Société neuchâteloise pour l'avancement des sciences sociales, de tendance "libérale", c'est-à-dire favorable aux communes. Dr. Châtelain, "La question des incurables dans le canton de Neuchâtel", *Bulletin de la Société neuchâteloise pour l'avancement des sciences sociales* II/1, 1867, pp. 6-53. L'ironie du jeu politique veut, en l'occurrence, qu'un travail présenté à une société d'utilité publique libérale soit utilisé comme argument contre le projet d'une maison de travail et de correction soutenu par les défenseurs des communes.

<sup>26</sup>BGC 27, 27 février 1868, pp. 501-509 (rapport de la commission: pp. 501-506; début de la discussion: pp. 506-509); 28 février 1868, pp. 511-519 et p. 524 (pp. 511-512: suite et fin de la discussion; pp. 512-519 et p. 524: adoption). Changement introduit: le projet du Conseil d'Etat ne fixe que le maximum de la durée d'internement dans la maison (deux ans); un député demande que l'on introduise "une gradation correspondante à celle du Code pénal" (p. 515). L'article final fixe que l'"internement sera de trois mois à deux ans. Le maximum ne sera appliqué qu'en cas de récidive" (art. 6). sur la demande d'un député. Enfin, le remplacement des articles 90, 91, 93, 94 et 96 du Code pénal pour les ressortissants neuchâtelois par les dispositions du décret est rendu facultatif: elles "peuvent être remplacées pour les ressortissants du canton, par un internement dans la maison de travail et de correction" (art. 6), alors que le projet de la commission des communes et du Conseil d'Etat stipulait qu'elles "sont remplacées (...)".

*affectée à un autre but, à un établissement cantonal, qui serait l'affaire de l'Etat et non des communes." (p. 511)*

**a. "laissons-en le soin à l'initiative des citoyens ou des sociétés privées": Un panorama du paysage philanthropique neuchâtelois vers 1868**

Le rapport de la commission, s'il conclut à l'adoption d'un projet de décret presque inchangé, mérite une attention toute particulière. Le rôle de l'Etat par rapport aux institutions de bienfaisance y est clairement défini et restreint à très peu de choses: le "paysage philanthropique neuchâtelois" vers 1868 se caractérise par une prégnance très forte d'une bienfaisance privée que le pouvoir législatif n'estime pas nécessaire ni légitime de réguler.

Le rapport commence par établir le droit des communes à déterminer elles-mêmes l'emploi de l'indemnité qui leur est due:

*"la question de savoir si les communes du canton ont bien ou mal fait de vouloir appliquer l'indemnité qui leur est acquise (...), à la fondation d'une maison de correction, plutôt qu'à tout autre établissement de bienfaisance, est une question tranchée". (p. 501)*

Elles sont en effet "propriétaires de l'indemnité" et elles "ont seules le droit d'en déterminer l'emploi", dans la mesure où elles respectent l'article 17 de la loi de 1862, qui affecte cette somme

*"à la création d'une ou de plusieurs institutions de bienfaisance ou d'amélioration, dans l'intérêt des ressortissants pauvres du canton". (p. 501)*

Une maison de correction représentant bien une institution d'amélioration, la question est ainsi décidée.

Néanmoins, la commission s'attache à démontrer que le choix opéré est en lui-même judicieux. Deux arguments sont ainsi avancés: d'une part, l'équipement assistanciel du canton est largement suffisant; d'autre part, rien n'a encore été fait dans le canton pour l'amélioration des délinquants.

La création d'un établissement autre qu'une maison de correction ne semble pas une nécessité. Le canton compte, selon le rapport, soixante-quinze communes,

*"qui sont autant d'institutions de bienfaisance, puisqu'une de leurs principales attributions légales est de subvenir à l'entretien de leurs pauvres ressortissants; par quoi l'on entend généralement: 1° Les enfants abandonnés; 2° les malades indigents; 3° et les vieillards infirmes et dénués de ressources. Etant admis que à moins de circonstances exceptionnelles, toute personne valide n'a pas droit à l'assistance publique, et que les étrangers au canton qui n'ont pas de moyens d'existence doivent être, par droit de réciprocité, renvoyés dans leur pays d'origine". (pp. 501-502)*

On aura remarqué que les grands principes posés ici sont proches de ceux qui furent codifiés dans la loi de 1889. Mais il convient surtout de relever, dans l'argumentation, une rupture qui dit bien le vide législatif du canton en matière d'assistance publique: le texte commence par dire le caractère légal de l'attribution aux communes de l'entretien des pauvres, qui, effectivement, est la seule tâche laissée aux communes des localités où la municipalité est instaurée. Mais, quand il s'agit de préciser ce que signifie pratiquement cette attribution, l'argumentation ne peut se référer à aucun texte de loi, puisque les lois sur les communes et municipalités existantes alors laissent entièrement de côté l'organisation de l'assistance communale: la définition des tâches de l'assistance est ainsi faite en référence à ce que "l'on entend généralement".

La suite du texte énumère les institutions existantes, ainsi que ce qui relève par ailleurs de la bienfaisance privée:

*"Outre les soixante-quinze communes (...), notre canton possède neuf hôpitaux pour malades, huit institutions diverses pour l'enfance malheureuse, deux institutions pour les vieillards infirmes, une quarantaine de collèges d'anciens, chargés de la distribution des secours temporaires, et enfin une quantité de sociétés de bienfaisance de toute*

nature." (p. 502)

Ainsi, le canton semble, en matière d'assistance des pauvres, bien équipé:

*"Il faut reconnaître de bonne foi qu'un tel contingent d'institutions de bienfaisance, pour un pays de 85 000 âmes, est quelque chose de respectable."* (p. 502)

Certes, il serait possible de faire plus encore, de créer de nouveaux établissements. Mais, et nous arrivons ici à ce qui nous semble l'essentiel, cela serait du ressort de l'initiative privée et ne relèverait en rien du devoir de l'Etat:

*"Si le nombre d'institutions de bienfaisance doit encore s'augmenter dans notre pays, comme seraient d'autres orphelinats ou d'autres hôpitaux, laissons-en le soin à l'initiative des citoyens ou des sociétés privées; l'expérience nous prouve que cette initiative n'a jamais fait défaut quand les besoins sont constatés, et pour ces sortes d'institutions l'intervention de l'Etat n'est point nécessaire."* (p. 502)

La création d'une maison de travail et de correction, par contre, répond elle, à un vrai besoin: le code pénal actuel ne prévoit que des peines répressives, il ne contribue en rien à l'amélioration des délinquants. De la même manière qu'en créant le pénitencier on a visé à la fois la répression et l'amendement des criminels, de même il faut s'occuper de l'"amélioration" des auteurs de délits:

*"Dans l'état actuel des choses, il est à remarquer que les peines édictées, pour les délits qui nous occupent, sont purement répressives, et que le législateur ne s'est pas préoccupé de l'amélioration des délinquants. Ceux-ci sont mis en prison pour quelques jours et ils en sortent comme ils y sont entrés, prêts à recommencer, ne fût-ce que pour trouver un abri et de la nourriture sans travail pendant la mauvaise saison".* (p. 503)

**b. Les modalités de l'intervention étatique en matière d'assistance: "tous les établissements de bienfaisance (...) ont été créés sans l'intervention de l'Etat"**

Avant de passer en revue les articles du projet de décret, la commission procède encore à une réflexion sur le rôle de l'Etat par rapport à l'assistance et aux établissements de bienfaisance. C'est pour nous l'occasion de déterminer précisément les modalités de l'intervention étatique en la matière, de cerner un peu les raisons de l'absence de régulation étatique de l'assistance communale et de la bienfaisance privée avant 1889.

La situation, en fait, est fort comparable à ce qu'elle était entre 1815 et 1848. Sous le second régime prussien, certes, le législatif n'avait aucune compétence en matière d'affaires communales, alors que l'un des premiers soucis du Grand Conseil issu de la Révolution fut de régler le fonctionnement des communes. Mais, en ce qui concerne l'assistance, rien n'a changé: le législateur ne se donne le droit et le devoir d'intervenir que dans la mesure où il s'agit de prendre des mesures privatives de liberté:

*"Enfin, nous ferons observer que si dans la question qui nous occupe, il ne s'agissait pas d'une peine à appliquer et par conséquent d'une question qui intéresse la liberté des citoyens, il n'y aurait pas lieu de demander l'intervention du pouvoir législatif, puisque rien dans la Constitution ne s'oppose à ce que les communes, comme les particuliers, associent leurs capitaux ou leurs ressources pour créer en commun des institutions de bienfaisance, d'amélioration ou d'utilité publique.*

*Cette liberté est ancienne dans notre canton, car tous les établissements de bienfaisance qui existent, sauf un seul<sup>27</sup>, ont été créés sans l'intervention de l'Etat".*

<sup>27</sup> L'exception dont il s'agit est l'hospice d'aliénés de Préfargier. Il n'a d'ailleurs de "cantonal" que le fait qu'une loi régit l'internement des patients. Ainsi que le dit le rapport: "Pourquoi l'Etat a-t-il dû intervenir lors de la fondation de cet établissement? Parce que s'agissant d'un hospice d'aliénés dans lequel, pour la plupart du temps, les malades sont retenus de force, il y avait lieu de prendre des précautions contre l'arbitraire et de donner des garanties en faveur de la liberté des citoyens." (pp. 503-504)

(p. 503)

Les raisons de l'absence d'une législation en matière d'assistance communale jusqu'en 1888-1889 se clarifient quelque peu: aussi longtemps que les institutions dont il s'agit ne nécessitent pas qu'une loi règle la situation de leurs pensionnaires privés de liberté, le législatif ne conçoit pas qu'il soit nécessaire d'intervenir. Il s'en remet ou il laisse l'initiative à la bienfaisance privée et aux communes.

#### 4. Le contenu du décret de mars 1868

Le "Décret de fondation d'une maison de travail et de correction" contient 16 articles et un article transitoire.

Il règle tout d'abord la question de la direction et du financement de l'établissement.

La somme prévue par la loi de 1862 est consacrée à la construction ou à l'acquisition ainsi qu'à l'entretien d'une maison de travail et de correction "*pouvant recevoir soixante personnes au moins*". (article 1)

L'administration est assurée par un Conseil d'administration de sept membres, composé de six délégués des communes (un par district) et d'un Conseiller d'Etat. Il est responsable des acquisitions et constructions, élabore les règlements, sous la sanction du Conseil d'Etat, et nomme le directeur et les employés de l'établissement. (articles 2-4)

L'établissement est construit au moyen de l'indemnité assurée aux communes par l'article 17 de la loi de 1862 sur les heimathlosen; les déficits de fonctionnement seront couverts par les communes proportionnellement à leurs ressources et au nombre de leurs ressortissants. (art. 5)

Les articles 6 à 12 traitent la question des délits pour lesquels une condamnation à la maison de correction peut être prononcée, fixent les peines et la procédure.

Les peines prévues par le code pénal pour mendicité, vagabondage et abandon de famille peuvent être remplacées par l'internement dans la maison de travail et de correction, pour une durée de 3 mois à 2 ans, le maximum ne pouvant être prononcé qu'en cas de récidive. L'internement ne peut se faire qu'ensuite d'un jugement, sur plainte des parents, de la commune ou des autorités de police. (articles 6 à 8)

Les articles 13 à 16, enfin, énoncent quelques règles de fonctionnement de l'établissement.

Il est ainsi tenu "*de fournir du travail à tous les internés, selon leurs forces, et autant que possible selon leurs aptitudes*" (art. 13); les internés toucheront, à leur sortie, le produit de leur travail, déduction faite de leur entretien et de ce qu'on leur retirera pour l'entretien de leurs familles (art. 14); les peines corporelles sont interdites, mais un régime plus sévère que l'ordinaire pour la nourriture, ainsi que la réclusion, sont prévus pour "*les internés qui, le pouvant, ne voudront pas travailler*" (art. 15); enfin, quant à ceux qui déserteraient l'établissement, ils seront signalés dans les feuilles publiques, leurs noms seront affichés dans les communes "*avec injonction de leur refuser tout secours*" (art. 16).

Un article transitoire, enfin, concerne la mise sur pieds de l'établissement: le Conseil d'administration devra soumettre plans, devis, budget probable au Conseil d'Etat, qui ne pourra donner son approbation au début des travaux que si les moyens d'assurer la marche de l'établissement sont suffisants.

---

La loi à laquelle il est fait allusion est le "Règlement concernant le placement des aliénés dans les établissements destinés à leur traitement du 20 septembre 1843", *RPO III*, pp. 328-331, remplacé ultérieurement par la "Loi sur le placement des aliénés dans les maisons de santé, et la surveillance de ces établissements du 23 mai 1879", *RL 14*, pp. 221-230. L'établissement lui-même, datant de 1849, est dû à l'initiative privée. Voir: Pierre Blaser, *La clinique de Préfargier: les débuts de la psychiatrie dans le canton de Neuchâtel, 1849-1879*, mémoire de licence, Université de Neuchâtel, 1989; Guy de Meuron, *La maison de santé de Préfargier, 1849-1949*, Neuchâtel, Paul Attinger, 1949.



#### D. Durcissement de la législation et déficits de fonctionnement (1873-1880)

Dès l'été 68, le Conseil d'administration prévu par la loi est constitué. Il effectue alors des reconnaissances et fixe son choix sur le domaine du Devens. A la fin de l'année 1869, les plans sont dressés, en mars 1870 le Conseil d'Etat autorise l'achat du terrain, et à la fin de l'année 1871, les travaux sont en voie d'achèvement. La maison "ouvre" ses portes le premier janvier 1873<sup>28</sup>. Le dernier versement de l'Etat au titre d'indemnité pour l'incorporation des heimathlosen dans les communes du canton date de 1873.

Rapidement, les premiers problèmes apparaissent. La législation de 1868 est incomplète, imprécise: elle ne fixe pas avec assez de précision l'échelle des peines. De plus, la gestion de l'établissement, dès le début, se solde chaque année par des déficits, que les communes comblent avec beaucoup de mauvaise volonté.

##### 1. Des peines plus précises et plus sévères (1873-1880)

Les articles 6, 11 et 16 du décret de 1868 furent modifiés en 1874 dans le sens d'une plus grande précision dans la rédaction et d'une plus grande sévérité.

En mai 1873, le Conseil présente un rapport sur des modifications à apporter aux articles 6 et 11 du décret: il s'agit de préciser les cas dans lesquels il peut y avoir internement dans l'établissement<sup>29</sup>.

A la lecture du seul texte du décret de 1868, il semble en effet que les mendiants et vagabonds peuvent être internés au Devens dès la première infraction.

Or l'article 93 du code pénal prévoit, en cas de vagabondage, que le coupable sera reconduit, la première fois, dans sa commune d'origine, qu'en cas de première récidive, il sera puni d'une peine de police et que, enfin, ce n'est que pour une seconde récidive qu'il peut être emprisonné pendant un à six mois. Il s'agit de préciser que la peine que remplace l'internement au Devens est l'emprisonnement en cas de seconde récidive.

Il en est de même en cas de mendicité: le code pénal prévoit, pour qui mendie ou fait mendier des enfants, un emprisonnement de quatre à dix jours et de trois mois en cas de récidive. Il s'agit de préciser que l'internement au Devens remplace la peine prévue en cas de récidive, et que, donc, elle est précédée d'une première condamnation à la prison.

En conséquence, l'article 6 devrait contenir les dispositions suivantes: l'internement pour une durée de trois mois à deux ans dans la maison de travail et de correction du Devens peut être prononcé pour délit de vagabondage dès la seconde récidive, pour délit de mendicité dès la première et pour violation des devoirs de famille dès la première infraction. Le maximum de deux ans n'est pas appliqué pour une première condamnation à l'internement<sup>30</sup>.

Il ne s'agit, ici, donc, que d'une question de rédaction d'un texte de loi. Mais l'année suivante<sup>31</sup>, le Conseil d'Etat propose une aggravation des peines prévues pour les internés qui déserteraient l'établissement (art. 16): plusieurs, en effet, ont déjà ainsi pris la clef des champs, "*d'autant plus que la législation actuelle leur assure presque l'impunité*". (p. 769).

---

<sup>28</sup> "Arrêté [du Conseil d'Etat] sur le décret de fondation d'une maison de travail et de correction du 3 décembre 1872", *RL* 12, pp. 186-187. L'ouverture de l'établissement a été fixée au 1 janvier 1873 par le Conseil d'administration; le Conseil d'Etat rend exécutoire le décret de 1868.

<sup>29</sup> *BGC* 33, 21 mai 1873, pp. 91-93.

<sup>30</sup> Le Conseil propose également une modification de l'article 11 qui traite d'une question de procédure pénale.

<sup>31</sup> *BGC* 33, 8 avril 1874, pp. 769-771.

Le Conseil d'Etat propose, suite à la demande du Conseil d'administration de la maison, que la désertion soit punie d'un nouvel internement de deux à six mois à subir après expiration de la peine antérieurement prononcée; en cas de récidive, la peine sera également de deux à six mois, mais de prison correctionnelle, à subir au pénitencier. Le projet de décret présenté par le Conseil est renvoyé à l'examen de la commission législative.

Sur le rapport de cette dernière, le Grand Conseil adopta les modifications demandées sans discussion<sup>32</sup>.

Cette tendance à une sévérité accrue se manifeste encore en 1876: au mois de janvier, le Conseil d'Etat rend un rapport proposant une modification des articles 92, 93 et 94 du code pénal et de l'article 6 du décret de fondation de la maison de travail et de correction de 1868<sup>33</sup>.

Les modifications suivantes sont soumises au Grand Conseil: dès la première infraction, les délits de mendicité, de vagabondage et d'abandon de famille sont punis d'une peine d'internement de trois mois à deux ans dans la maison de travail et de correction. La peine maximale ne peut être prononcée pour une première condamnation. Ces dispositions ne concernent toujours que les ressortissants neuchâtelois.

Cela équivaut à supprimer les peines prévues par le code pénal pour le vagabondage et la mendicité (ramener le vagabond dans sa commune d'origine; peine de police courtes):

*"Pour les mendiants et les vagabonds qui sont d'origine neuchâteloise, ce n'est pas un simple renvoi dans leur commune, ce n'est pas une condamnation à une peine de police qui pourra les ramener à la vie régulière et au travail; il faut qu'ils soient placés pendant un temps relativement long dans des conditions de surveillance et de discipline qui leur relèvent le moral et réveille chez eux le sentiment du devoir."* (p. 363)

La maison de travail et de correction apparaît, ainsi, comme une véritable machine à discipliner le vagabondage et la mendicité: il s'agit de punir, mais aussi d'"améliorer" et pour cela, il faut, comme le disaient en juin 1843 les partisans d'une législation répressive à l'égard des mauvais pauvres, *"des détentions un peu longues qui puissent arracher le pauvre à ses habitudes vicieuses"*<sup>34</sup>.

La proposition du Conseil fut adoptée le jour même sans opposition<sup>35</sup>, si l'on excepte le docteur Guillaume, alors directeur du pénitencier cantonal, qui proposa de prendre les mesures nécessaires

*"pour accorder la liberté provisoire aux internés du Devens ou pour prolonger leur détention si le besoin l'exige".*

Il ne déposa pourtant aucune proposition écrite, préférant attendre une révision du code pénal prochaine.

La question de la libération provisoire des détenus au Devens resurgit en 1878: suite à un cas particulier, le Conseil d'Etat est

*"chargé de présenter un rapport et, s'il y a lieu, des propositions en vue de faire bénéficier du système de la libération provisoire les détenus au Devens qui seraient*

---

<sup>32</sup>BGC 33, 10 avril 1874, pp. 823-824. "Décret modifiant les art. 6, 11 et 16 du décret de fondation d'une maison de travail et de correction du 10 avril 1874", RL 12, pp. 449-450.

<sup>33</sup>BGC 35, 31 janvier 1876, pp. 362-365. Le rapport est présenté suite à un postulat de la Commission de gestion et des comptes, adopté en mai 1875 et demandant que les vagabonds soient passibles de l'internement au Devens dès la première infraction, et non plus seulement dès la seconde récidive.

<sup>34</sup>BCL 9, 22 juin 1843, p. 155.

<sup>35</sup>BGC 35, 31 janvier 1876, p. 369. "Décret modifiant l'article 6 du décret de fondation pour la maison de travail et de correction du 31 janvier 1876", RL 13, pp. 501-502.

*jugés dignes de cette faveur*<sup>36</sup>.

Il s'agissait de voir si le système des mises en liberté provisoires adopté en ce qui concerne les détenus du pénitencier<sup>37</sup> pouvait aussi être appliqué en cas d'internement au Devens.

En novembre 1880, le Conseil d'Etat rend sur la question un rapport entièrement défavorable<sup>38</sup>. Le décret de 1873 sur la libération provisoire des détenus ne s'applique qu'aux peines supérieures à dix-huit mois; or, la peine maximale au Devens est de deux ans et ne concerne que les récidivistes. Le nombre de cas concernés serait ainsi très faible.

De plus, le système de la libération provisoire part de l'idée que

*"le caractère peut, sinon se modifier complètement, du moins se transformer assez pour que, dans certains cas, (...) le détenu puisse être rendu conditionnellement à la liberté avant l'expiration de sa peine".* (p. 281)

Elle concerne surtout les détenus qui ne sont pas des criminels d'habitude, mais qui ont agi *"sous l'empire d'une passion ou placés dans des circonstances fâcheuses"*. (p. 281)

Or les délits condamnés au Devens, vagabondage, mendicité, abandon de famille,

*"sont les résultats ordinaires de la paresse, de l'insouciance, de la faiblesse de caractère et de la légèreté, le vice de l'ivrognerie en est aussi l'accessoire habituel".*

Les seuls détenus du Devens condamnés à plus de dix-huit mois, ce sont les récidivistes, *"chez lesquels cet état physique, moral et intellectuel est devenu comme une seconde nature"*. Il est invraisemblable qu'ils soient guéris en un an et qu'on puisse, ainsi, les libérer provisoirement.

Le rapport du Conseil d'Etat fut renvoyé à la commission législative, qui proposa également de repousser la proposition. Le Grand Conseil se rangea à cet avis<sup>39</sup>.

## 2. *"un faux air d'asile de vieillards et d'incurables"*: Maison de correction ou hospice? (1880-1885)

Dès le fin des années 1870, les problèmes financiers du Devens occupent le Grand Conseil.

Les communes étaient tenues de combler les déficits annuels, ce qu'elles font en rechignant; l'établissement contracte de plus une dette d'environ 150 000 francs. Ce qui est en question, c'est la nature même de l'établissement: s'agit-il encore d'une maison de correction et de travail ou d'un hospice pour vieillards et incurables?

En 1878, la commune de Marin présente au Grand Conseil une pétition relative à la répartition entre les communes du déficit de Devens; elle est renvoyée au Conseil d'Etat, chargé de trancher<sup>40</sup>.

En mai 1880, ce sont vingt députés du Grand Conseil qui déposent une motion<sup>41</sup>. Les déficits du Devens se répètent chaque année, ils *"ne peuvent plus être imputés au compte des frais de fonctionnement de l'établissement"* (p. 56). Il s'agirait donc de charger le Conseil d'Etat

*"de dresser une enquête aux fins de rechercher les causes de ces déficits et de faire rapport dans une prochaine session"*. (pp. 56-57)

<sup>36</sup>BGC 38, 21 novembre 1878, p. 450.

<sup>37</sup>"Décret relatif à la libération provisoire des détenus du 22 octobre 1873", RL 12, pp. 357-360.

<sup>38</sup>BGC 40, 15 novembre 1880, pp. 280-285.

<sup>39</sup>BGC 40, 18 novembre 1880, pp. 355-356: rapport du Conseil d'Etat renvoyé à la commission législative; BGC 41, 24 novembre 1881, pp. 460-461 et 462: rapport de la commission législative et vote du Grand Conseil.

<sup>40</sup>BGC 37, 25 mars 1878, p. 620.

<sup>41</sup>BGC 40, 26 mai 1880, pp. 56-57 et 19 juillet 1880, p. 133.

Trois mois plus tard, la motion est discutée; une commission du Grand Conseil est chargée d'établir le rapport demandé<sup>42</sup>.

Les interventions de députés à cette occasion permettent de saisir la nature et la portée du problème.

Comme tous les exercices, celui de l'année 1879 s'est terminé par un déficit; seules quatre ou cinq communes ont versé leur part, les autres demandent avant de s'exécuter que l'on recherche les causes de ces déficits répétés.

La première raison réside dans les dispositions introduites en 1876: les tribunaux ne peuvent désormais plus que condamner les mendiants et les vagabonds à l'internement au Devens ou les relâcher.

Or, ces condamnations concernent souvent

*"des vieillards ou des infirmes incapables d'aucun travail quelconque".* (p. 206)

Selon le directeur de l'Intérieur, la cause des déficits réside dans le nombre de détenus. Le décret de fondation parlait de soixante internés,

*"tandis que jusqu'à maintenant on a admis indéfiniment, voire même jusqu'à des infirmes, des invalides et des incurables".* (p. 207)

Ainsi que le constate un député, l'établissement ne répond plus ainsi au but initial qui lui avait été assigné (punir et améliorer):

*"En internant au Devens des invalides et des infirmes, le but de cet établissement n'est plus atteint, puisque l'on voulait en faire une école de travail et d'amélioration".* (p. 208)

Il s'agit donc, d'une part, de réviser la législation pénale pour diminuer le nombre des internés, de corriger les effets négatifs des dispositions de 1876.

Mais c'est en particulier le nombre des internés incapables de travailler qu'il s'agit de diminuer. Les communes portent leur part de responsabilité dans la situation:

*"[elles] ne devraient pas porter plainte contre des individus incapables de travailler et de gagner leur vie".* (p. 208)

La commission nommée en août 1880 rendit son rapport en novembre de la même année<sup>43</sup>.

Ce texte se présente comme une réponse à une pétition de quarante-quatre communes, réunies en septembre 1880 à Corcelles, ainsi qu'au procès-verbal d'une réunion de toutes les communes convoquées le même mois par le Conseil d'administration de la maison de travail.

En ce qui concerne l'organisation économique de la maison, le rapport donne à la direction un satisfecit.

Une série de réformes proposées par la commission visent à diminuer le nombre de détenus d'un tiers et à ramener l'établissement à son but initial.

Sous le régime des dispositions de 1876, la situation s'est aggravée. Le décret en question a eu pour résultat

*"d'amener au Devens des gens qui n'ont rien à y faire: des vieillards incapables de travailler, des infirmes, en un mot des hommes incurables moralement ou physiquement.*

*Cet état de choses a détourné quelque peu le Devens de son but; (...) les communes ont voulu créer une maison destinée à punir les mauvais pères de famille, les vagabonds, les mendiants, tous ces gens qui sont la plaie d'une localité; mais avant tout à la base de l'institution, il y a la régénération du coupable, son relèvement moral et, si possible, sa transformation complète.*

*Que peut-on régénérer dans un homme arrivé à l'âge de 60, 70 ans, abruti par toutes sortes d'excès?"* (p. 364)

<sup>42</sup>BGC 40, 3 août 1880, pp. 205-209.

<sup>43</sup>BGC 40, 18 novembre 1880, pp. 359-370.

Le nombre d'internés, en 1879, a été de cent, dont *"un nombre relativement élevé de vieillards et d'infirmes incapables de tout travail"* (p. 369).

De plus, il se trouve au Devens des détenus qui y sont internés jusqu'à la cinquième fois: leur place est au pénitencier.

La législation doit donc être revue, pour limiter les cas auxquels s'applique l'internement au Devens.

Au sujet de l'administration, la commission propose que les communes y soient davantage associées. Le moyen serait des assemblées périodiques de délégués des communes au Devens, qui pourraient jouer un rôle de contrôle de l'administration, sur le modèle des conseils généraux des municipalités (législatifs), qui votent et approuvent comptes et budgets.

Pour la répartition des déficits, la commission propose qu'on fasse entrer également en ligne de compte le nombre de journées passées au Devens par les ressortissants de chaque commune.

L'établissement possède une dette d'environ 150 000 francs, dont 100 000 dûs à la Caisse d'Epargne: le capital de 200 000 a été insuffisant pour couvrir les seuls frais de construction et d'achat du terrain et du mobilier; les devis ont été notablement dépassés. Il s'agirait de demander à la Caisse d'Epargne un rééchelonnement de la dette.

La commission propose en conséquence un décret invitant le Conseil d'Etat à présenter un texte législatif conçu de

*"de telle sorte que l'internement ne frappe plus les individus âgés de plus de 60 ans, ni ceux qui en raison de leur état de santé ou de leurs infirmités sont incapables de tout travail; ni ceux qui sont en état de deuxième récidive, ni enfin les individus (...) déjà condamnés au pénitencier pour coups et blessures et actes de violence grave".*  
(p. 370)

Le Conseil d'Etat est également invité à examiner s'il convient de modifier les règles de répartitions des déficits annuels entre les communes, de même que les moyens d'intéresser plus directement les communes au contrôle de l'établissement.

Le décret est adopté séance tenante à l'unanimité.

Ce n'est pourtant qu'en 1885 que la question fut reprise.

En 1883, l'on accepta un postulat de la commission d'examen des comptes et de la gestion du Conseil d'Etat pour 1882<sup>44</sup>: il consistait à inviter le Conseil d'Etat

*"A insister auprès des communes pour le versement régulier de leurs parts respectives à l'entretien du Devens."* (p. 688)

En octobre 1884, enfin, le Conseil d'Etat présente le rapport demandé en 1880<sup>45</sup>.

Les raisons qui nécessitent une révision du décret de 1868, modifié en 1876, sont une fois encore exposées. Un point, particulièrement, exige des mesures nouvelles:

*"Un nombre considérable d'individus se font condamner à l'entrée de l'hiver à des peines qui ne dépassent pas ordinairement six mois pour être mis en liberté au printemps. Le Devens est devenu de la sorte une espèce de refuge durant la mauvaise saison."* (p. 370)

Ainsi, la maison est encombrée en hiver, alors qu'en été, elle manque de monde et doit même engager des ouvriers pour les gros travaux sur son domaine.

En conséquence, le Conseil propose de fixer la durée minimale de l'internement au Devens à une année, le maximum de deux ans ne pouvant pas être prononcé pour une première condamnation. Ainsi

*"la peine deviendra plus sérieuse, plus effective et on ne se fera plus un jeu de se faire interner au Devens pour quelques mois".* (p. 371)

<sup>44</sup>BGC 42, 26 avril 1883, pp. 684-685, p. 688; 27 avril 1883, pp. 710-711.

<sup>45</sup>BGC 44, 22 octobre 1884, pp. 370-374.

Un tel allongement de la durée minimale de détention permettra de mieux "améliorer" les détenus: *"Il faut déraciner des habitudes fâcheuses et les remplacer par des habitudes meilleures; il faut lutter contre le vice et l'ivrognerie, il faut surmonter la paresse, remonter le moral des individus, faire naître chez eux le sentiment de la responsabilité et du devoir. Il est clair que de pareils résultats ne peuvent pas être obtenus en trois mois, ni même en six mois. Le minimum d'un an suffit à peine pour faire germer la bonne semence sur un sol aussi aride"*. (pp. 371-372)

Par ailleurs, un internement au Devens ne peut plus être prononcé, cela était le cas avant 1876, que pour une seconde récidive en cas de vagabondage, pour une première en cas de mendicité et en cas de violation des devoirs de famille dès la première infraction.

Le Conseil propose également de ne plus interner au Devens les infirmes et les vieillards, que soit l'on renverra à leurs communes, soit l'on condamnera au pénitencier. Les individus réputés dangereux, déjà antérieurement condamnés pour actes de violence graves, ne seront de même plus condamnés à l'internement au Devens.

Le Grand Conseil vote le renvoi en commission législative.

Celle-ci rend son rapport en mars 1885<sup>46</sup>, sans proposer aucune modification au projet du Conseil d'Etat.

Elle répète une fois encore qu'il s'agit d'éliminer les vieillards et les infirmes du Devens. L'exclusion de ces derniers des internés potentiels

*"vise d'abord les sujets (...) incapables d'un travail productif, véritables parasites, leur présence au Devens donne à l'établissement un faux air d'asile de vieillards et d'incurables, car pour eux il n'y a plus ni régénération morale, ni amélioration physique possible; ce sont des invalides, leur place n'est pas au Devens qu'ils constituent en déficit, mais dans un établissement spécial que les circonstances forceront bientôt l'Etat à créer ou subventionner"*. (p. 652)

Le décret est adopté par le Grand Conseil sans discussion et sans opposition<sup>47</sup>.

Trois ans plus tard, le Devens, suite à la loi sur les communes, était cantonalisé.

## **E. Conclusion générale**

En 1885, le Devens est ainsi rendu à sa vocation première: l'internement des mendiants, vagabonds et mauvais pauvres.

Les modifications successives du décret de fondation vont tout d'abord dans le sens d'une plus grande sévérité: en 1874, les peines pour les "déserteurs" sont sensiblement augmentées, en 1876, l'on change l'échelle des peines adoptée en 1868 et 1873. Auparavant pouvaient être condamnés à des peines de trois mois à deux ans d'internement: les mendiants, à la première récidive, les vagabonds, à la seconde récidive et les coupables d'abandon de famille dès la première infraction. Dorénavant tous seront condamnés dès la première infraction à une peine d'internement de trois mois à deux ans. Avant et après 1876, le maximum ne s'applique qu'en cas de récidive.

Les résultats de ce nouveau système ne furent pas ceux que l'on en attendait.

D'une part, une condamnation à trois ou à six mois reste relativement faible; l'établissement devint *"une espèce de refuge durant la mauvaise saison"*.

D'autre part, l'on y condamnait, pour mendicité ou vagabondage, nombre de vieillards, d'infirmes ou d'incurables incapables de travailler. Le statut de l'établissement semble mis en question: s'agit-il d'une maison de correction ou d'un hospice pour incurables et vieillards? Le phénomène, pour reprendre les termes de la commission législative, *"donne à l'établissement un faux air d'asile de vieillards et*

<sup>46</sup>BGC 44, 5 mars 1885, pp. 649-654.

<sup>47</sup>Texte du décret: *Ibidem*, pp. 653-654.

*d'incurables".*

Le décret de 1885 redonne ainsi à l'établissement, au niveau législatif au moins, les moyens de poursuivre son but initial: les peines minimales y sont désormais d'un an, on n'y internera plus aucun vieillard ou incurable incapable de travailler.

La maison peut ainsi redevenir un établissement "de travail et de correction" et poursuivre l'"amélioration" des détenus.

L'ironie de l'histoire veut que, créé à l'aide de l'indemnité accordée aux communes, le Devens dut être cantonalisé en 1888. Par le règlement de la question des heimathlosen, l'Etat, qui devait jusque-là les assister, fait une économie notable, en reportant les dépenses sur les communes. La maison de travail et de correction est, initialement, *"une opération toute communale"*; les déficits répétés de l'établissement, l'utilisation vraisemblablement de la maison également pour des non-ressortissants, conduisirent, en 1888, à une prise en charge du Devens par le Fonds cantonal de réserve et de secours, soit par le canton: la bonne opération pour l'Etat qu'a été l'incorporation des heimathlosen dans les communes se termine par une mise à la charge du canton de la maison de travail et de correction créée par les communes.

Enfin, l'histoire de la création et des quinze premières années d'existence du Devens est également riche d'enseignements pour nous à un autre titre: elle nous éclaire sur les raisons de l'absence d'une législation cantonale relative à l'assistance publique et, plus particulièrement, sur l'absence de tout établissement de bienfaisance cantonal.

Si, en effet, le Grand Conseil est appelé à s'intéresser à la maison de travail et de correction du Devens, à la fin des années 1860, c'est uniquement parce qu'il faut déterminer les délits susceptibles d'y envoyer un coupable, ainsi que la procédure à suivre. Si cela n'était pas le cas,

*"il n'y aurait pas lieu de demander l'intervention du pouvoir législatif, puisque rien dans la Constitution ne s'oppose à ce que les communes, comme les particuliers, associent leurs capitaux pour créer en commun des institutions de bienfaisance, d'amélioration ou d'utilité publique".*

C'est à la bienfaisance privée que l'on laisse le soin de développer le *"contingent d'institutions de bienfaisance"* dont se compose l'équipement assistanciel du canton. Le législateur ne met pas encore au nombre de ses tâches la prise en charge des remèdes propres à guérir les "plaies" du corps social.

#### IV. LA LOI SUR LES FONDATIONS DE FEVRIER 1876: MISE AU PAS DE LA BIENFAISANCE PRIVEE ET COMPROMIS POLITIQUE

En février 1876, le Grand Conseil adopte une loi sur les fondations. Le fait mérite de trouver place dans une histoire de la législation en matière d'assistance à deux titres: d'une part, après avoir réglé de façon uniforme en 1849 le fonctionnement des communes, le législatif opère la même uniformisation à l'égard des fondations, c'est-à-dire de la bienfaisance privée dans la mesure où elle est organisée; d'autre part, au-delà de l'émergence d'une telle volonté politique, c'est la place de la charité privée dans le paysage assistanciel neuchâtelois qui est en jeu.

Une deuxième étape est ainsi franchie dans l'histoire de l'accession de l'assistance au statut de préoccupation de l'Etat: alors que, lors de la création du Devens en 1868, l'on admettait que *"rien dans la Constitution ne s'oppose à ce que les communes, comme les particuliers, associent leurs capitaux ou leurs ressources pour créer en commun des institutions de bienfaisance, d'amélioration ou d'utilité publique"* et que *"pour ces sortes d'institutions l'intervention de l'Etat n'est point nécessaire"*, l'on va désormais chercher à régulariser l'existence des fondations, à les soumettre au contrôle de l'Etat.

##### A. De la motion de novembre 1874 à l'adoption de la loi en février 1876

Les débuts de l'histoire de l'adoption de la loi sur les Fondations de 1876 s'inscrivent dans le cadre de la crise ecclésiastique de 1873.

Suite à l'entrée en vigueur de la loi ecclésiastique de 1873 et au refus de la séparation de l'Eglise et de l'Etat, l'Eglise neuchâteloise se scinda en Eglise "nationale" et Eglise "indépendante". Dès lors, et jusqu'à la fusion des deux Eglises en 1943, le protestantisme neuchâtelois est caractérisé par cette bipolarité institutionnelle<sup>1</sup>.

Dès la fin de l'année 1873, la nouvelle Eglise indépendante, de tendance libérale, se constitue, acquiert des lieux de cultes.

##### 1. L'origine de la loi: le contexte de la crise ecclésiastique de 1873

Les nouvelles Eglise, lorsqu'elles acquéraient des biens, se constituaient, parce que faisait défaut une législation sur les fondations, selon les dispositions réglant la constitution des sociétés anonymes<sup>2</sup>.

C'est ainsi qu'en novembre 1874, le Grand Conseil est appelé à se prononcer sur les demandes en autorisation de sociétés anonymes constituées par quatre nouvelles Eglises indépendantes pour l'acquisition de locaux de culte<sup>3</sup>.

Ce fut l'occasion pour plusieurs députés de proposer au Grand Conseil d'inviter le Conseil d'Etat à

<sup>1</sup>Le sujet, à vrai dire, n'a pas encore véritablement été étudié par l'historiographie neuchâteloise. Voir: Edmond Berthoud, *Des rapports de droit entre l'Etat et l'Eglise dans le canton de Neuchâtel de la Réformation à nos jours*, Neuchâtel, Wolfrath, 1895 (thèse droit Berne, 1895); Jean-François Aubert, "L'aspect politique de la crise ecclésiastique neuchâteloise de 1873", *MN*, 1973, pp. 77-99; Philippe-Henri Menoud, "L'Eglise réformée neuchâteloise il y cent ans", *MN*, 1973, pp. 51-76; Charles Monvert, *Histoire de la fondation de l'Eglise évangélique neuchâteloise indépendante de l'Etat*, Neuchâtel, P. Attinger, 1898.

<sup>2</sup>"Loi sur quelques matières commerciales du 3 juin 1833", *RPO II*, pp. 351-379 (en particulier les articles 12 à 22 réglant les sociétés anonymes); "Décret concernant les sociétés anonymes du 3 décembre 1852", *RL 5*, pp. 87-89 (complète la loi de 1833: une société anonyme ne peut exister qu'ensuite de l'autorisation du Grand Conseil par un décret); "Décret relatif aux sociétés anonymes du 3 octobre 1871", *RL 12*, pp. 11-12 (introduit la possibilité d'une augmentation ou d'une diminution du capital social par l'entrée ou la sortie de nouveaux ou d'anciens associés).

<sup>3</sup>*BGC 34*, 18 novembre 1874, pp. 323-329. Les quatre sociétés dont il s'agit sont: "Société immobilière de l'église indépendante de La Chaux-de-Fonds"; "Société immobilière de l'église indépendante des Ponts"; "Société anonyme du temple indépendant de la paroisse de Fontaines-Cernier"; "Société de la cure de l'église indépendante de La Sagne".



présenter une loi sur les fondations<sup>4</sup>. La proposition est adoptée par le législatif.

L'argument principal consiste à insister sur la différence de nature entre les sociétés anonymes, sociétés industrielles dont les capitaux circulent, et les fondations, qui *"ne sont que des collectes déguisées"*:

*"les conventions qui régissent les sociétés anonymes ne devraient pas être les mêmes que celles qui régissent les fondations"*. (p. 323)

De fait, il y a, dans la législation cantonale, un vide législatif ou réglementaire:

*"Il y a un grand nombre de sociétés qui ont recours à la forme de la société anonyme, et qui ne répondent pas aux conditions nécessaires"*. (p. 324)

Ainsi, une société philanthropique a *"mille peines à se constituer propriétaire[]"* (p. 325) et ce *"n'est qu'en forçant les principes que les associations religieuses peuvent être constituées en sociétés anonymes"*. (p. 325)

L'on parle, certes, de "fondations", mais la question religieuse, cependant, constitue bien le paradigme des débats. Les promoteurs de la proposition discutée se défendent de

*"toute tendance hostile aux nouvelles associations"* et assurent *"que rien n'est plus éloigné de [leur] pensée que de vouloir persécuter l'église indépendante"* (p. 328 et p. 329).

La mesure risque pourtant d'être interprétée comme étant essentiellement destinée à contrôler et restreindre les activités de l'Eglise indépendante:

*"(...) il est très important d'éviter de donner à la nouvelle loi l'air d'être une loi de tendance et d'occasion; (...) si le Grand Conseil avait l'intention de donner de la vitalité à l'église indépendante, il ne pourrait mieux faire que de lui susciter des tracasseries; c'est pourquoi il faut éviter tout ce qui en aurait l'apparence"*. (p. 327)

De la même façon, en août 1874 un arrêté du Conseil d'Etat traitait du statut de diverses fondations paroissiales<sup>5</sup> *"telles que bibliothèques, fonds de couture et autres"*: des pasteurs de la nouvelle Eglise indépendante, en se retirant de l'Eglise nationale, prétendaient en retirer ou en avaient déjà retiré une part qu'ils estimaient leur revenir. Le Conseil d'Etat leur donne entièrement tort:

*"les biens de Paroisses nationales, quelles que soient la nature et la valeur de ces biens, ont un caractère public qu'ils ne peuvent perdre par la circonstance qu'un certain nombre de personnes, appartenant naguère à ces Paroisses, s'en sont retirées pour former une Eglise à part;*

*(...) en conséquence les pasteurs démissionnaires et leurs adhérents ne peuvent revendiquer aucune part dans la propriété ou l'administration des biens de l'Eglise nationale, de laquelle ils ont volontairement cessé de faire partie"*. (p. 535)

## 2. Le rapport du Conseil d'Etat: "des institutions qui jusqu'à ce jour n'ont été au bénéfice que d'une simple tolérance"

En avril 1875, le Conseil d'Etat présente son projet de loi<sup>6</sup>. L'économie générale de la loi, à laquelle le Grand Conseil ne touchera pas, est basée sur une distinction entre les fondations proprement dites et les "associations libres".

<sup>4</sup>Le modèle invoqué est celui de Genève. La loi genevoise sur les fondations de 1849 est, de fait, dirigée contre l'hégémonie exercée par les notables conservateurs sur les institutions de bienfaisance. Voir: Marco Marcacci, "L'égalité des Genevois devant l'assistance: la création de l'Hospice général (1847-1869)", *Sauver l'âme, nourrir le corps. De l'Hôpital général à l'Hospice général de Genève. 1535-1985*, Genève, Hospice général, sd (1985), pp. 359-381 (en particulier pp. 360-364).

<sup>5</sup>Arrêté [du Conseil d'Etat] concernant les fondations paroissiales du 25 août 1874", *RL* 12, pp. 534-536.

<sup>6</sup>BGC 34, 5 avril 1875, pp. 532-538.

Toutes deux ne sont assimilables ni aux sociétés de commerce ni aux communes et municipalités; aucune législation ne régle leur situation. Elles n'ont aucune personnalité juridique.

Une fondation est définie comme

*"l'institution ou l'association qui, sans poursuivre un bénéfice pour ses membres, se propose un but permanent de bienfaisance ou d'utilité publique, n'existe pas sous le nom et la responsabilité d'un individu, mais survit à ses fondateurs et se perpétue indéfiniment comme le ferait une corporation publique (...)"*. (p. 533)

La question est tout d'abord de déterminer si l'Etat a

*"le droit de régler les conditions d'existence des fondations (...)"*. (p. 533)

L'élément-clé du système est une restriction de la liberté d'association pour de telles sociétés. Elles remplissent *"des fonctions analogues à celles des corporations publiques"* (p. 533), elles possèdent pour cela des immeubles, gèrent des capitaux. Au même titre, ainsi, que les sociétés de commerce, l'Etat a le droit de surveiller leur formation et de les soumettre à des règles, dont le respect conditionne l'accord par l'Etat d'une personnalité juridique:

*"Il importe à l'Etat de s'assurer que ces établissements ne sont pas à la longue détournés du but que leur ont assigné leurs fondateurs et qu'ils n'abusent pas d'une indépendance refusée formellement par la Constitution aux communes et municipalités. C'est à ces conditions seulement que l'Etat peut accorder une existence juridique à des institutions qui jusqu'à ce jour n'ont été au bénéfice que d'une simple tolérance"*. (p. 534)

Il s'agit donc d'exiger des fondations qu'elles acquièrent une existence juridique; les conditions auxquelles elles seront pour cela soumises représenteront, pour l'Etat, les moyens d'exercer le contrôle et la surveillance qu'il a le droit et le devoir d'exercer sur des sociétés remplissant *"des fonctions analogues à celles des corporations publiques"*.

Les moyens prévus sont au nombre de trois.

Tout d'abord, elles doivent être autorisées par l'Etat; cette autorisation doit être limitée dans le temps et révocable.

Ensuite, la gestion des capitaux dont elles disposent est placée sous la surveillance de l'Etat. Une telle surveillance est un droit indiscuté:

*"l'Etat ne peut tolérer à côté de lui un être aussi permanent que lui-même, qui arrive à se créer des moyens d'action aussi puissants que les siens propres (...). C'est par ces considérations (...) que l'Etat s'est subordonné comme il l'a fait les communes et les municipalités (...)"*. (p. 535)

Enfin, interdire aux administrations des fondations de se renouveler ou de se compléter elles-mêmes, en réservant à l'Etat la possibilité de nommer des administrateurs.

Pour le reste, les fondations sont assimilées aux sociétés anonymes: leurs statuts doivent être déposés et publiés dans la *Feuille officielle*.

A la différence des fondations, les "associations libres", qui poursuivent un but religieux, politique, scientifique, littéraire, d'agrément, ..., seront, elles, soumises, selon le projet du Conseil d'Etat à un contrôle beaucoup plus faible. Le principe est

*"que ces sociétés doivent pouvoir se fonder et s'administrer librement"*. (p. 536)

Ainsi, elles n'auraient pas à faire approuver leurs statuts par l'autorité, qui n'aura pas le droit de vérifier leurs comptes. Le dépôt des statuts et leur publication dans la *Feuille officielle* sont néanmoins nécessaires dès qu'une telle société devient propriétaire de biens immeubles, afin qu'elle ait ainsi une existence juridique.

Le projet prévoit enfin de soumettre les éventuels capitaux productifs, à l'exclusion des immeubles donc, de ces sociétés à un droit de mutation tous les vingt ans. Elles devront aussi soumettre au Conseil d'Etat les donations ou héritages qu'elles pourraient recevoir.

Les paroisses de l'Eglise indépendante sont implicitement comprises dans les "associations libres". La cause occasionnelle de la loi, la question ecclésiastique, semble faire place à une volonté de

concentrer l'effort législatif sur les fondations.

Le Grand Conseil renvoya le projet au Conseil d'Etat, en le chargeant d'une enquête sur la question auprès des fondations existantes, en particulier de la Caisse d'Epargne<sup>7</sup>.

A la fin de l'année, le Conseil d'Etat rend le rapport demandé<sup>8</sup>: il propose, suite à des discussions avec les établissements concernés, trois nouveaux articles dont l'objet est

*"de reconnaître l'existence de ces trois établissements comme fondations et de déterminer en ce qui les concerne, le mode de surveillance".* (p. 308)

Les établissements concernés sont la Caisse d'Epargne, l'hôpital Pourtalès et l'hospice de Préfargier.

Il s'agit, donc, d'inscrire dans la loi trois exceptions, résultant de négociations avec les trois institutions en question. Si l'on accepte de procéder ainsi, c'est que l'on reconnaît qu'elles assument des tâches que l'Etat, si elles n'existaient pas, devrait lui-même prendre en charge:

*"Le Conseil d'Etat n'a pas hésité à reconnaître que les trois institutions dont il s'agit, bien que prenant leur origine dans la généreuse initiative ou la munificence de simples particuliers, suppléent, dans notre organisme, à des établissements créés par l'Etat. Si la Caisse d'Epargne n'existait pas, l'Etat aurait le devoir d'en fonder une. Si l'hôpital Pourtalès et Préfargier n'existaient pas, nous devrions faire les frais d'un hôpital cantonal et d'un hospice d'aliénés".* (p. 308)

Tout le problème de la loi sur les fondations est en quelque sorte illustré par cette concession: l'Etat entend soumettre les fondations à une surveillance, exactement au même titre que la loi sur les communes de 1849 prescrit à ces dernières des règles de fonctionnement. Mais en même temps, ces fondations dont on veut régulariser l'existence, que l'on veut soumettre au contrôle de l'Etat, assument des fonctions d'intérêt public dont l'Etat se décharge sur elles. L'importance de l'initiative privée en matière de création et d'administration d'établissements d'utilité publique crée un rapport de forces qui n'est pas a priori entièrement favorable à l'Etat: ce dernier aurait-il les moyens de prendre lui-même en charge les tâches assumées par l'initiative privée, au cas où celle-ci refusait de se soumettre au contrôle prévu?

Le projet du Conseil d'Etat, ainsi complété, fut renvoyé à une commission qui rendit en février 1876 un rapport dans lequel elle proposait quelques modifications<sup>9</sup>. Ainsi, entre autres, l'autorisation donnée aux fondations serait d'une durée indéfinie, la surveillance des fondations pourrait être exercée par le Conseil d'Etat, mais aussi par les autorités locales. Ces deux modifications seront refusées par le Grand Conseil, de même que la proposition de soumettre les sociétés non-assimilées aux fondations à un droit de mutation tous les vingt ans sur leurs immeubles, alors que le projet du Conseil d'Etat prévoit un tel droit sur les capitaux productifs. Une autre disposition, adoptée celle-ci par le Grand Conseil, dit explicitement que

*"Les règlements de ces associations et de ces sociétés [non assimilées aux fondations] ne sont pas soumis à la sanction du Conseil d'Etat".*

### 3. L'adoption de la loi (février 1876): "empêcher la reconstitution (...) des biens d'Eglise"

La loi fut adoptée, ensuite du rapport de la commission, en trois jours<sup>10</sup>.

Les articles suscitant débat sont d'une importance secondaire pour la plupart et, à tout le moins, ne remettent pas en question la conception initiale de la loi.

---

<sup>7</sup> BGC 34, 5 avril 1875, pp. 581-582 et 6 avril 1875, pp. 592-594.

<sup>8</sup> BGC 35, 2 décembre 1875, pp. 307-309.

<sup>9</sup> BGC 35, 14 février 1876, pp. 472-476.

<sup>10</sup> BGC 35, 14 février 1876, pp. 476-483; 15 février 1876, pp. 487-502; 16 février 1876, pp. 504-518.

La lutte politique, signe de l'origine occasionnelle de la loi, fut plus forte lors de l'adoption de la seconde partie de la loi, relative aux sociétés non-assimilées aux fondations, c'est-à-dire la partie concernant aussi et surtout la nouvelle Eglise indépendante.

C'est, en particulier, l'article 11 qui est en question. Il prévoit de soumettre les sociétés dont il s'agit à un droit de mutation périodique (tous les vingt ans) sur leur fortune productive (projet du Conseil d'Etat) ou sur leurs biens immobiliers (projet de la commission).

L'article, en fait, est essentiellement dirigé contre l'Eglise indépendante. La majorité du Grand Conseil, et le Conseil d'Etat, craignent que cette nouvelle Eglise n'accumule des biens et n'acquiert, ainsi, une puissance considérable. On vise à ne lui permettre de posséder que des lieux de cultes. Le Conseiller d'Etat directeur du département de Justice Cornaz défend ainsi la rédaction proposée par l'exécutif:

*"Il est facile de se convaincre que le projet du Conseil d'Etat est celui qui résume l'idée philosophique de la loi. Aussi longtemps que les associations dont il s'agit n'accumulent pas, qu'elles vivent au jour le jour, elles ne doivent pas être atteintes par le fisc.*

*Mais dès l'instant qu'elles attirent à elles tous les filons de la fortune particulière et publique, lorsqu'elles deviennent une puissance dans l'Etat, on doit se mettre en garde contre elles, on doit les faire largement payer sans préjudice des autres mesures à prendre."* (p. 499)

Les adversaires de la disposition affirment au contraire qu'il n'y a rien à craindre de semblable de la part de l'Eglise indépendante:

*"On a parlé de l'Eglise indépendante comme devant être la résurrection des biens de main-morte. On oublie que c'est précisément l'argent qui lui manque."* (p. 502)

C'est ainsi que le débat politique s'instaure entre défenseurs de la nouvelle Eglise et majorité du législatif. Pour ces derniers, la proposition du Conseil d'Etat permettra à l'Eglise indépendante d'exister, tout en garantissant qu'elle ne deviendra pas, en possédant des capitaux considérables, une puissance redoutable:

*"ou bien (...) les Eglises séparées se contenteront de vivre au jour le jour sans accumuler en leurs mains des capitaux; dans ce cas, elles ne seront pas atteintes par le fisc; ou bien les craintes sont justifiées et alors l'Etat a le droit d'être armé contre les conséquences de l'immobilisation entre les mains de Sociétés ayant une existence indéfinie, de capitaux considérables".* (pp. 504-505)

De fait, et il faut voir ici une preuve du fait que la loi, contrairement à ce que disaient en novembre 1874 ses défenseurs, est une *"loi de tendance et d'occasion"*, le même député qui avait développé devant le Grand Conseil en novembre 1874 la première proposition de faire une loi sur les fondations, le Dr. Roulet, proposa en cours de débat une rédaction entièrement nouvelle de l'article, qui fut adoptée par le Grand Conseil:

*"Puisque nous voulons empêcher la reconstitution de biens de main morte - ou plus exactement de biens d'Eglise (...), disons-le franchement et rédigeons l'art. 11 dans ces termes:*

*"Les Associations s'occupant en commun d'objets religieux ne pourront posséder de fortune autre que les immeubles nécessaires à leur culte."* (p. 505)

Les articles régularisant selon des dispositions la situation de la Caisse d'Epargne, de l'hôpital Pourtalès et de l'hospice de Préfargier, et les reconnaissant comme fondations, sont adoptés, de même qu'un article supplémentaire autorisant le Conseil d'Etat à reconnaître les fondations déjà existantes *"en régularisant leur position selon les principes adoptés dans la présente loi"*. (art. 17)

Les arrêtés d'autorisation des fondations déjà existantes devaient de plus être soumis à la ratification du Grand Conseil.

Il ressort ainsi clairement que la loi est, en fait, destinée à contrôler la nouvelle Eglise indépendante, en se donnant les moyens d'éviter qu'elle ne devienne trop puissante. Politiquement, la première partie du texte, relatif aux fondations proprement dites, ne suscite pas de débat et peut sembler purement technique.

La loi, pourtant, soumet les fondations à autorisation et, en général, à un contrôle étatique: la bienfaisance privée, ainsi, est subordonnée à l'ordre public. Ne risque-t-on pas, par là-même, de susciter de sa part une réaction? C'est le danger que signala un député, lors de la discussion générale sur le projet:

*"(...) il se demande si les mesures que l'on va appliquer aux fondations proprement dites ne sont pas de nature à soulever des conflits et ce qui serait plus grave (...) à mettre un frein aux élans de générosité qui ont inspiré les fondations dont s'honore à juste titre notre canton?"*

*Que les fondations soient placées sous la surveillance de l'Etat (...) jusque là rien de mieux; mais est-il bien nécessaire de soumettre leur création à l'autorisation de l'Etat? (...) Ne peut-on pas redouter que cette prescription légale n'exerce une influence fâcheuse sur les sentiments de générosité de ceux qui voudraient imiter les Pourtalès, les Meuron et tant d'autres bienfaiteurs de l'humanité? N'est-ce pas restreindre aussi leur liberté de poser comme un principe immuable que les administrations des fondations ne peuvent se renouveler elles-mêmes?"* (pp. 476-477)

#### 4. Le contenu de la loi sur les Fondations<sup>11</sup>

La loi comprend 19 articles; un premier titre traite *"des fondations proprement dites"* (articles 1 à 7), un second, *"des associations et des sociétés qui ne sont pas réputées fondations"* (articles 8 à 12); le tout est complété par des dispositions finales relatives aux fondations (articles 13 à 19).

Les fondations sont caractérisées par trois éléments (article 1): elles *"ne poursuivent pas un bénéfice pécuniaire"*, elles *"ont un caractère permanent d'utilité publique"* en raison de leur durée d'existence, mais

*"sans que leur administration particulière se compose d'un des corps administratifs reconnus par la Constitution ou établis par la loi".*

L'essentiel de cette définition, au-delà de la distinction entre sociétés commerciales et fondations, est le rapprochement entre les fondations et les communes: il s'agit bien de régler, par la loi, la situation de celles-là comme la loi de 1849 avait uniformisé le fonctionnement de celles-ci.

Toute fondation doit soumettre ses statuts à l'approbation du Conseil d'Etat; elle *"n'aura d'existence légale qu'après l'homologation de ses statuts par le Conseil d'Etat"* (article 2). Un extrait des statuts doit être déposé au tribunal de district et publié dans la *Feuille officielle*. (article 3)

Elles sont *"placées sous la surveillance de l'Etat"*; les autorisations ne peuvent être données que pour une durée limitée; si, avant terme, une fondation *"venait à s'écarter de ses statuts ou de l'objet de son institution"*, le Grand Conseil pourra lui retirer l'autorisation accordée. (article 4)

Les administrations des fondations ne peuvent être nommées que pour un maximum de six ans et ne peuvent *"se renouveler par elles-mêmes"*: leur nomination doit être effectuée soit par les fondateurs ou leurs descendants, par les ayants-droits ou par le Conseil d'Etat. (article 5)

La gestion des capitaux se fera toujours *"sous la surveillance du Conseil d'Etat"*, mais les administrateurs ne pourront être poursuivis personnellement pour des engagements contractés au nom de la fondation. (articles 6 et 7).

Les associations et sociétés non-assimilées aux fondations *"se constituent et s'administrent librement"*. Il s'agit d'associations de personnes s'occupant *"d'objets religieux, politiques ou philosophiques, scientifiques, littéraires ou artistiques"*, de même que des sociétés de tir, de musique, de chant, de gymnastique *"et des autres sociétés de même nature"*. (article 8)

Exception est faite à ce principe si une telle association acquiert un bien immeuble: elle devra alors s'inscrire au registre des sociétés de son district et publier son existence dans la *Feuille officielle* (article 9). Les personnes agissant au nom de ces sociétés *"sont civilement responsables de leurs*

<sup>11</sup>"Loi sur les fondations du 16 février 1876", *RL* 13, pp. 510-516.

engagements mobiliers envers les tiers, sauf leur recours contre les autres associés". (article 10)

L'article 11 interdit aux associations de nature religieuse de posséder d'autres biens "que les immeubles nécessaires à leur culte".

Les dispositions finales prévoient la mise en règle des fondations déjà existantes: elles ont un an pour se conformer à la loi (article 13) et le Conseil d'Etat est autorisé à les reconnaître selon les dispositions de la loi, les arrêtés d'homologation devant être soumis à la ratification du Grand Conseil (article 17). La situation de la Caisse d'Epargne, de l'hôpital Pourtalès et de l'hospice d'aliénés de Préfargier est réglée par la loi elle-même (articles 14 à 16): la surveillance de l'Etat s'y exerce par la nomination de membres des directions respectives (un pour Pourtalès et Préfargier; deux pour la Caisse d'Epargne).

En cas de dissolution d'une fondation, les biens seront utilisés selon ce que prévoit l'acte de fondation; s'il ne prévoit rien, le Grand Conseil les affectera "à une oeuvre d'utilité publique analogue au but de la fondation". (article 18)

## **B. La réaction de la bienfaisance privée (1877-1878): la mise à exécution de la loi sur les fondations**

Politiquement, la seconde partie de la loi, dirigée dans l'une de ses dispositions essentielles, contre l'Eglise indépendante, ne suscita aucune opposition. La première partie, par contre, pourtant adoptée rapidement et sans opposition de fonds par le législateur, rencontra de la part des fondations concernées une vive résistance. Presque deux ans après l'adoption de la loi par le Grand Conseil, l'exécutif devait ainsi faire rapport sur les difficultés rencontrées<sup>12</sup>.

### **1. Recours au Tribunal fédéral: initiative privée et ordre public**

Les fondations existantes devaient donc faire reconnaître leur existence et modifier leur règlements conformément à la nouvelle loi. La disposition, a priori, ne relevait que de la simple mise à exécution d'une loi par le Conseil d'Etat:

*"On aurait pu croire que la loi sur les fondations, votée à l'unanimité par le Grand Conseil (...) ne rencontrerait pas d'obstacles sérieux et que sa mise en vigueur ne serait pas plus entravée que celle des autres lois de la République."* (p. 249)

Or, dès le moment où le Conseil prit les premières dispositions pour mettre à exécution la loi, neuf fondations portèrent une action de droit civil devant le Tribunal fédéral; dix autres actions de droit public furent également portées devant la même cour de justice. Le jugement du Tribunal fédéral fut rendu en mars 1877.

Ce sont les articles 13 et 17 de la loi, soumettant les fondations existantes à la nouvelle législation, qui ont fait l'objet des actions dont il s'agit. Les fondations demanderesses se plaignaient de ce que la loi

*"les obligeait à rédiger de nouveaux statuts et à les soumettre à l'autorisation du Conseil d'Etat; (...); en ce qu'elle rendait la durée des fondations temporaire, de perpétuelle qu'elle était; en ce qu'elle les astreignait à demander une autorisation au Gouvernement et qu'elle donnait à celui-ci la faculté de retirer cette autorisation quand il voudrait; en ce qu'elle limitait la durée des fonctions des administrateurs et donnait au Conseil d'Etat le droit de nommer ses administrateurs, en ce qu'elle autorisait le*

<sup>12</sup>BGC 37, 21 novembre 1877, pp. 93-116: rapport du Conseil d'Etat concernant la mise à exécution de la loi sur les fondations; BGC 38, 22 mai 1878, pp. 93-116 (incident relatif à l'affaire du Fonds des convalescents lors de la discussion sur l'approbation de la gestion du Conseil d'Etat pour 1877); 23 mai 1878, pp. 125-128: discussion du rapport du Conseil d'Etat; 23 mai 1878, pp. 128-132: Frédéric de Perregaux, le principal acteur de l'affaire du fonds des convalescents s'explique; 26 juillet 1878, p. 191: décret ratifiant l'autorisation du Fonds des convalescents.

*Gouvernement à se mettre en possession des biens appartenant aux fondations, lorsqu'il le trouverait bon, et à les enlever ainsi à ceux qui en sont les légitimes propriétaires". (p. 250)*

Selon elles, dans le recours de droit public, la loi viole six articles de la Constitution cantonale et l'article 7 du traité de Paris de mai 1857<sup>13</sup>.

Toutes les actions de droit civil, parce qu'elles tendaient à dénier au Grand Conseil la compétence d'édicter les articles de la loi concernés, furent repoussées par le Tribunal fédéral; celles de droit public furent partiellement admises.

Les recours de droit public invoquant une violation de la Constitution cantonale (atteinte au droit de propriété) furent entièrement repoussés par les juges fédéraux: la loi sur les fondations, au terme de leur décision, ne viole pas le droit de propriété, mais ne fait que réglementer l'administration des fondations, dans le but de fixer les conditions de la capacité juridique des personnes morales que deviennent ainsi les fondations.

Les recours invoquant le traité de Paris de 1857, garantissant le maintien des fondations pieuses conformément aux intentions des fondateurs et aux actes les érigeant, furent par contre partiellement admis.

Ainsi, Préfargier obtint gain de cause dans sa réclamation contre l'article 5 de la loi (administrations à renouveler tous les six ans; nommées par les fondateurs, les ayants-droits ou le Conseil d'Etat), qui fut jugé incompatible avec le respect de l'acte de fondation de l'hospice, qui ne fixait aucun terme pour le renouvellement de la commission administrative de l'établissement et prévoyait qu'elle se renouvelerait elle-même. La réclamation de Préfargier contre l'article 16 (nomination du représentant de l'Etat dans la commission de surveillance de l'hospice par le Conseil d'Etat) fut également reçue par le Tribunal fédéral: l'établissement nommera ainsi lui-même le représentant de l'Etat.

Les recours de droit public de cinq autres fondations existant avant 1857 furent également partiellement reçus<sup>14</sup>: leur existence ne peut être remise en question, l'Etat ne pourra y être représenté que par des contrôleurs, et non par des administrateurs comme le prévoyait la loi; par ailleurs, leurs administrations pourront continuer à se recruter par elles-mêmes. Le recours de droit public de l'Hôpital du Val-de-Travers fut presque complètement repoussé, ceux de trois fondations postérieures à 1857 furent, parce qu'elles ne pouvaient être mises au bénéfice du traité de Paris, absolument rejetés<sup>15</sup>.

La réaction de la bienfaisance privée à la loi sur les fondations est massivement négative. A la fin de l'année 1877, la situation de seize fondations a été régularisée: huit d'entre elles avaient porté recours devant le Tribunal fédéral, la situation d'une neuvième requérante, le Fonds des convalescents, ne sera régularisée qu'en juillet 1878. Celle de trois autres importantes fondations a été réglée par des dispositions législatives résultant de négociations avec les établissements concernés (Hôpital Pourtalès, Caisse d'Epargne) et/ou de la décision du Tribunal fédéral (Hospice de Préfargier).

Les raisons de cette véritable levée de boucliers demeurent, à vrai dire, difficiles à cerner à partir des

<sup>13</sup>Articles de la Constitution invoqués: 2 à 5, 17 et 18. Le traité conclu à Paris entre l'Autriche, la France, l'Angleterre, la Russie, la Prusse et la Confédération helvétique le 26 mai 1857, suite à l'insurrection royaliste de septembre 1856, consacre de jure l'abandon de Neuchâtel par la Prusse. Texte de l'article 7: "*Les capitaux et les revenus des fondations pieuses, des institutions privées d'utilité publique, ainsi que la fortune léguée par le baron de Pury à la Bourgeoisie de Neuchâtel, seront religieusement respectés; ils seront maintenus conformément aux intentions des fondateurs et aux actes qui ont institué ces fondations, et ne pourront jamais être détournés de leur but*". Le texte du traité est reproduit in: *RL 8*, pp. 99- 105.

<sup>14</sup>Fonds des Incurables, Asile du Prébarreau, Asile des Verrières et des Bayards, Asile des Billodes, Etablissement de travail et de charité de La Chaux-de-Fonds.

<sup>15</sup>Hospice de La Côte, Fonds des Convalescents, Société pour le traitement des maladies contagieuses.

seuls BGC. Constatons que ce qui est mis en cause par la bienfaisance privée, c'est le droit même du Grand Conseil à édicter une loi les régissant; c'est la surveillance et le contrôle de l'Etat qui sont refusés, le principe même de l'obligation d'une existence juridique et les conditions auxquelles elle doit être obtenue.

La bienfaisance privée remet donc en question une régularisation de son activité.

L'Etat neuchâtelois, avant 1888, avant la cantonalisation du Devens et avant la création de l'hospice cantonal des incurables et de l'asile cantonal des vieillards, n'estime pas de son droit et de son devoir de prendre lui-même en charge les institutions d'assistance publique; il ne se préoccupe pas même, à vrai dire, de réglementer l'assistance communale, sinon, en 1874, en fixant, comme il le fait en 1876 pour les fondations, quelques règles présidant au renouvellement de l'administration des chambres de charité et à la présentation de leurs comptes. Ce sont ces seules exigences, appliquées par ailleurs aux communes, que les fondations refusent.

La différence entre les communes et les fondations réside dans le fait que les premières ne remettent, après 1848, pas en cause le droit de l'Etat à réglementer leur activité, alors que les secondes, au contraire, portent l'affaire devant le tribunal fédéral. Dans la mesure où elles prennent en charge, sans aide aucune des pouvoirs publics, de l'Etat au moins, des tâches dont on reconnaît la nécessité précisément dès la fin des années 1860<sup>16</sup>, ne sont-elles pas, dans une certaine mesure, en position de force? L'Etat ne va-t-il pas devoir payer le prix de son absence en matière d'assistance institutionnelle? Il convient, pour y répondre, d'examiner les principes selon lesquels le Conseil d'Etat mit en application la loi de février 1876.

## 2. Une application modérée de la loi: "toucher le moins possible" à l'organisation et à l'administration des fondations existantes

La loi l'obligeant à soumettre à la ratification du Grand Conseil les arrêtés autorisant les fondations existantes, le Conseil d'Etat expose au législatif les principes qui l'ont guidé dans son application de la loi, ensuite des décisions du Tribunal fédéral.

Le gouvernement n'entend pas céder sur ce qui lui semble l'essentiel: le droit de l'Etat à surveiller et contrôler les fondations, à les obliger à se faire autoriser et à acquérir ainsi une personnalité juridique:

*"Quant à la représentation de l'autorité publique dans les administrations (...) des fondations pieuses, c'est un droit que nous affirmons bien haut. Les fondations pieuses sont des être juridiques, qui ne peuvent naître et subsister que sous l'autorisation de l'Etat. (...). Nous entendons qu'il n'y a dans le Canton de Neuchâtel que des fondations pieuses publiques et qu'il ne peut pas y en avoir d'autres. C'est le caractère public assigné par la loi aux fondations qui justifie et nécessite la présence de représentants de l'Etat dans leurs administrations."* (p. 260)

C'est, en fait, le caractère public des activités des fondations, hôpitaux, orphelinats par exemple, qui, en dernier lieu, justifie cette exigence:

*"[Elles] sont placées sous la surveillance de l'Etat parce qu'elles ont un caractère de permanence qui intéresse l'ordre public et qu'elles tiennent la place de services publics organisés par l'Etat lui-même ou par les Municipalités; aussi, parce qu'elles s'attribuent une somme plus ou moins grande d'autorité sur les adultes et sur les enfants confiés à leurs soins; parce qu'il s'agit de sauvegarder la liberté individuelle; parce qu'il importe de s'assurer que les revenus des capitaux ne sont pas détournés du but que leur ont assigné les fondateurs (...)"* (p. 95)

---

<sup>16</sup>Voir les débats lors de l'adoption du décret de fondation de la maison de travail et de correction et le discours sur la société comme corps social souffrant de maux auxquels il faut trouver des remèdes, de plaies à guérir, au moyen d'institutions (orphelinats, asiles pour incurables ou vieillards).



"qui tiennent la place de services publics": la citation est capitale. Elle dit très exactement la situation du canton de Neuchâtel en matière d'institutions d'assistance avant 1888, avant la création de l'orphelinat Borel à tout le moins: la bienfaisance privée assume des tâches que l'on reconnaît être d'utilité publique, elle remplit "des fonctions analogues à celles des corporations publiques"; mieux encore, elle se charge de "services publics": le terme désigne, dans les lois sur les communes et les municipalités, l'ensemble des tâches confiées aux pouvoirs locaux (défense contre le feu, instruction publique, police sanitaire, des constructions, travaux publics, services industriels, ...). Qualifier ainsi l'action de la bienfaisance privée, c'est, même si ce n'est certainement pas l'intention du Conseiller d'Etat Cornaz à qui ces propos sont prêtés, se reconnaître envers elle une dette; c'est reconnaître que, à défaut de l'initiative privée, ce serait aux municipalités et, surtout, à l'Etat de prendre en charge la création d'hôpitaux, d'hospices, d'orphelinats, de maisons de retraite<sup>17</sup>.

Ceci explique très certainement la modération du Conseil d'Etat dans la mise à exécution de la loi sur les fondations. Le seul principe auquel il refuse de toucher est l'obligation pour les fondations d'être autorisées et la représentation du Conseil d'Etat dans leur administration (deux représentants ou contrôleurs). Dans une très large mesure, il permet aux fondations existantes de conserver leurs règlements, de continuer à constituer comme auparavant leurs administrations, sans faire usage de la disposition législative fixant qu'elles doivent être nommées par les fondateurs, les ayants-droits ou le Conseil d'Etat lui-même. Cette modération s'exerce même à l'égard des fondations qui ont vu leur action devant le Tribunal fédéral repoussée:

*"De même qu'il n'avait jamais été dans les intentions du Conseil d'Etat de supprimer les fondations existantes en s'emparant de leurs biens d'une manière directe, par quelque arrêté d'incamération ou de confiscation, de même il n'était jamais entré dans sa pensée d'arriver au même résultat d'une manière plus détournée en s'emparant de leur administration. (...).*

*Pour les fondations qui demeurent placées sous la garantie du Traité de Paris, le Conseil d'Etat a décidé de se faire représenter au sein de leurs administrations par des contrôleurs.*

*Pour celles qui ont entièrement succombé dans leurs recours devant le Tribunal fédéral et pour celles qui n'ont pas formé de recours, le Conseil d'Etat a voulu également toucher le moins possible à leur organisation et à leur administration actuelles; il a cherché loyalement et sans arrière-pensée à concilier un état de fait, des habitudes prises et (...) des traditions respectables, avec le principe de la représentation de l'autorité publique dans ces administrations. Les arrêtés qui sont soumis à votre ratification laissent subsister telles quelles les administrations des fondations, avec leurs règlements, et l'application qui leur est faite de la loi n'apporte qu'un trouble bien léger dans leur existence, elle se borne à appeler dans leur sein des représentants du Conseil d'Etat; ces représentants sont, pour chaque fondation, au nombre de deux au plus". (p. 261)*

Elles restent toutes soumises à l'obligation de l'homologation et du dépôt de leurs statuts; la durée des autorisations est de vingt ans. C'est ainsi qu'en mai 1878, le Grand Conseil ratifia l'autorisation accordée par le Conseil d'Etat à seize fondations<sup>18</sup>.

---

<sup>17</sup> Les réalités sont, certes, moins simples que cela. Les communes et municipalités prennent une part active dans la création et le financement de ces établissements, en particulier après 1848. C'est le cas, par exemple, pour l'hôpital de Fleurier, qui ouvre ses portes en 1868: l'initiative et la majorité des capitaux proviennent certes de la bienfaisance privée, mais la commune de Fleurier donne gratuitement le terrain nécessaire (Eric-André Klausner, *L'Hôpital de Fleurier. 1868-1968*, sl, sd [imprimerie Montandon, Fleurier, 1968]. Nous profitons ici de remercier tout particulièrement l'auteur de nous avoir communiqué un exemplaire de son travail, introuvable en bibliothèque).

<sup>18</sup> Liste des établissements concernés: Asile du Prébarreau, Fonds des incurables, Asile des Billodes, Asile des Verrières et Bayards, Etablissement de travail et de charité des jeunes filles à La Chaux-de-Fonds, Hospice de La Côte, Hôpital du Val-de-Travers, Société pour le traitement des maladies contagieuses, Hôpital de la Providence, Hôpital du Locle, Ecole enfantine protestante du Landeron, Fonds pieux des étrangers au Locle, Fonds des vieillards à Neuchâtel, Hôpital-Hospice de Fleurier,

### C. Conclusion générale: de la question ecclésiastique à l'officialisation des fondations

A l'origine de la loi, il y a une double volonté politique: se donner les moyens de contrôler la nouvelle Eglise indépendante; régulariser la situation des fondations de la même manière que l'on avait, en 1849, uniformisé le fonctionnement des communes.

La première motivation est active durant toute la phase d'adoption de la loi. L'article interdisant aux "associations s'occupant en commun d'objets religieux" de posséder d'autres biens que les immeubles nécessaires à l'exercice du culte (temple et cure) est explicitement dirigé contre l'Eglise indépendante.

Cette première motivation, essentielle dans la genèse de la loi, se double d'une volonté de soumettre les fondations à l'obligation d'une reconnaissance formelle par l'Etat, alors qu'elles n'avaient jusqu'alors qu'un statut informel. Il s'agit de déterminer les conditions auxquelles "l'Etat peut accorder une existence juridique à des institutions qui jusqu'à ce jour n'ont été au bénéfice que d'une simple tolérance". Si l'on désire ainsi les soumettre à une surveillance étatique, c'est en raison de leur nature: elles ont un caractère de permanence comparable à celui des communes, elles gèrent, comme ces dernières, des capitaux qui ne doivent pas être détournés de leur destination initiale, leurs activités ont un caractère public (hôpitaux, orphelinats par exemple) et, surtout, "elles tiennent la place de services publics organisés par l'Etat lui-même ou par les Municipalités". Cette volonté politique, ainsi que nous le soulignons en introduction, est nouvelle: en 1868 encore, lors de la création du Devens, l'on reconnaît aux fondations le droit d'exister hors de toute intervention et contrôle de l'Etat.

Mais ce dernier argument, en même temps qu'il est décisif, dessine les limites de l'intervention de l'Etat: c'est précisément parce qu'elle se charge de tâches que les collectivités publiques devraient prendre en charge si elle venait à faire défaut que la bienfaisance privée voit la loi de 1876 lui être appliquée avec ménagements: on continue certes, conformément à la loi, à exiger des fondations qu'elles homologuent et déposent leurs statuts, qu'elles se fassent reconnaître par le Conseil d'Etat, mais en même temps on limite la surveillance de l'Etat à la présence de deux contrôleurs ou administrateurs au sein des administrations des diverses fondations. On veut, ainsi,

*"toucher le moins possible à leur organisation et à leur administration actuelles[,] (...) concilier un état de fait, des habitudes prises et (...) des traditions respectables, avec le principe de la représentation de l'autorité publique dans ces administrations (...), et l'application qui leur est faite de la loi n'apporte qu'un trouble bien léger dans leur existence".*

Le récit que nous avons fait de l'histoire de la loi sur les fondations est ainsi révélateur d'une absence de l'Etat dans la création et le financement de l'assistance institutionnelle: cette absence conditionne, finalement, les modalités de l'application de la loi. L'Etat n'est pas en position de force.

Une telle conclusion dessine, pour la suite de nos recherches, une tâche dont nous ne soupçonnions pas l'importance lorsque nous avons commencé le présent travail: il s'agit d'inventorier, sur la base des sources imprimées<sup>19</sup>, des archives administratives, d'un dépouillement de la *Feuille officielle*, les

---

Hôpital du Val-de-Ruz à Landeyeux, Hospice du Locle. (p. 125)

<sup>19</sup>Sources possibles: J. Sandoz, "Mémoire sur les institutions et les oeuvres de bienfaisance dans le canton de Neuchâtel" *Bulletin de la société neuchâteloise pour l'avancement des sciences sociales* I/1, 1863, pp. 24-41; Georg von Montmollin (sic), *Die wohltätigen Anstalten Neuenburg's*, tiré à part de: 72. Njbl. hrsgg. von der Hülffgesellschaft in Zürich auf das Jahr 1872, 16 pages; Louis Guillaume, *Coup d'oeil sur la vie sociale dans le canton de Neuchâtel. Liste des institutions et des sociétés libres de bienfaisance, d'utilité publique, d'éducation, d'instruction et de récréation publiée à l'occasion de la réunion à Neuchâtel de la Société suisse d'utilité publique*, Neuchâtel, Bureau du Comité de la Société neuchâteloise d'utilité publique [Neuchâtel, James Attinger], 1881; Dupasquier, "Notes sur les institutions philanthropiques du canton de Neuchâtel", *Schweizer. Zschr. für Gemeinnützigkeit* XIII/6, 1874, pp. 570-584; Paul Favre (et al.), *Les établissements de bienfaisance de l'Etat*, Neuchâtel, République et canton de Neuchâtel, [Neuchâtel, Impr. L.-A. Borel], 1914 (notice publiée à l'occasion de l'Exposition nationale de Berne en 1914). Localisation: BPUN, cote: QD 4235 (égaré par la BPUN, nous ne l'avons pas encore retrouvé).

### La République et les pauvres (1848-1889)....

hôpitaux, hospices, orphelinats, fonds d'aide aux indigents créés par la bienfaisance privée dès le début du 19<sup>e</sup> siècle. Sur la base de la documentation ainsi réunie, la recherche devra déterminer l'articulation entre initiative privée, soutien communal et intervention étatique: qui fonde les hôpitaux, quel rôle jouent les communes, quel contrôle exerce l'Etat?

Alors seulement il sera véritablement possible de rendre compte des raisons du retard du canton de Neuchâtel en matière de cantonalisation des établissements d'utilité publique et de législation sur l'assistance publique.

## V. LA FONDATION DE L'ORPHELINAT BOREL: PREMIER ETABLISSEMENT DE BIENFAISANCE CANTONAL (1869-1879)<sup>1</sup>

Si l'histoire de la fondation de la maison de travail et de correction du Devens nous met en présence d'un Etat ne désirant pas même intervenir en surveillant la bienfaisance privée, la loi sur les fondations, par contre, soumet cette dernière à un contrôle comparable à celui auquel sont soumises les communes depuis 1849. Mais l'Etat, jusqu'ici, ne prend pas en charge des tâches d'assistance institutionnelle, laissées à l'initiative privée dans une mesure telle qu'il fallut appliquer la loi sur les fondations de manière très modérée.

En 1869, pourtant, l'Etat cantonal a pour la première fois l'occasion de fonder une institution sociale exclusivement cantonale et ne relevant pas de la bienfaisance privée: un citoyen, François-Louis Borel, lègue au canton toute sa fortune pour un établissement d'utilité publique. L'Etat, ainsi, ne va plus seulement surveiller la bienfaisance privée: il va lui-même assumer la création et l'administration d'une institution de bienfaisance. Après le Devens, en 1868, après la loi sur les fondations de 1876, il semble que nous soyons désormais en présence d'une troisième étape dans l'accession de l'assistance au statut de tâche de l'Etat; le changement de 1888-1889, ainsi, est replacé dans une continuité historique certaine.

### A. De l'utilisation du legs Borel: le silence du Grand Conseil (1869-1873)

#### 1. Premières propositions d'utilisation

Le 28 avril 1869 meurt à Saint-Blaise François-Louis Borel. Il lègue la quasi totalité de ses biens à *"l'Etat de Neuchâtel, pour être employés à une oeuvre d'utilité publique, comme maison de correction, hospice pour la vieillesse, ou tel autre établissement qu'aura décidé notre Grand Conseil"*.

Il estime lui-même, dans son testament, la somme ainsi laissée à 400 000 francs<sup>2</sup>.

Le mois suivant, le Grand Conseil accorde au Conseil d'Etat les pouvoirs nécessaires pour accepter au nom de l'Etat la succession Borel; le législatif vote également un décret stipulant que *"Le citoyen F.-L. Borel a bien mérité de la République"*<sup>3</sup>. La succession se monta, en fait, à plus de 600 000 francs.

Dès ce moment se pose la question de l'utilisation du legs. Dans son rapport demandant l'autorisation d'accepter la succession de Borel, le Conseil d'Etat prévoit que

*"Le Grand Conseil sera sollicité, de divers côtés, avec une égale ardeur, dans des buts variés d'utilité publique (...). [Il faudra] n'accorder la préférence qu'à [la proposition] qui sera reconnue répondre au but le plus utile et donner satisfaction aux besoins les plus urgents"*. (p. 16)

Ce fut effectivement le cas: le Grand Conseil reçut successivement une pétition demandant d'affecter

<sup>1</sup>L'Orphelinat Borel attend toujours son historien. Il n'a fait jusqu'ici l'objet que de plaquettes de circonstance: 1. *Fondation François-Louis Borel. Orphelinat Cantonal. Dombresson (Neuchâtel)*, Neuchâtel, Imprimerie Paul Attinger S.A., [1955], 21 pages. Localisation: BPUN, cote QD 4830. 2. Maurice Evard (et al.), *Fondation F.-L. Borel, Dombresson*, Dombresson, Fondation F.-L. Borel, 1980, 31 pages (plaquette pour le 100e anniversaire de l'établissement). Localisation: BPUN, cote QD 4830. 3. *"L'Orphelinat Borel à Dombresson. Un cinquantenaire"*, *Almanach du Montagnard*, 1931, pp. 63-64. 4. Henri Morier, *Orphelinat cantonal: Institution Borel, Dombresson, 1880-1930*, Dombresson, Institution Borel, 1930 [Neuchâtel, Imprimerie P. Attinger], 48 pages. Localisation: BPUN, cote 6252.

<sup>2</sup>Extrait du testament de F.-L. Borel daté du 2 juillet 1864, reproduit in: *RL 11*, pp. 324-325.

<sup>3</sup>BGC 29, 18 mai 1869, pp. 16-17. Texte du décret: "Décret statuant que le citoyen François-Louis Borel a bien mérité de la République du 18 mai 1869", *RL 11*, pp. 324-325.

le legs au soulagement des incurables, une autre pétition de la société neuchâteloise des sciences médicales proposant la fondation d'un hôpital pour les maladies contagieuses<sup>4</sup>, une autre demande, encore, du Conseil d'administration du Devens, demandant une subvention annuelle prise sur la succession Borel<sup>5</sup>. Toutes ces demandes furent renvoyées à la commission des pétitions.

Etrangement, le Grand Conseil et/ou le Conseil d'Etat ne semblent pas vouloir précipiter une décision de principe sur l'utilisation de la succession Borel.

Il s'agit, certes, tout d'abord de rentrer en possession de la succession; c'est chose faite en février 1870: la succession s'élève à la somme d'environ 650 000 francs<sup>6</sup>. Dès lors, le Grand Conseil pourrait débattre de l'utilisation du legs. La prudence, pourtant, domine. En février 1870, la commission des pétitions rappelle au législatif les trois demandes qui lui avaient été renvoyées l'année précédente et dont on avait suspendu le traitement jusqu'à ce que l'Etat soit rentré en possession de la succession. On se limite, sans encore entrer dans un débat de fonds, à demander au Conseil d'Etat un rapport sur le montant exact de la succession et sur les utilisations possibles des fonds ainsi à disposition<sup>7</sup>. En mai 1870, une nouvelle pétition demandant que la succession Borel soit appliquée "*à la création d'un ou plusieurs établissements destinés au traitement des maladies contagieuses*"<sup>8</sup> est jointe à celles que l'on avait renvoyées pour rapport au Conseil d'Etat en février<sup>8</sup>.

Ce n'est trois ans plus tard seulement que le Conseil d'Etat rend enfin le rapport demandé en février 1870.

## 2. Le rapport du Conseil d'Etat: un orphelinat cantonal comme complément au pénitencier et à la maison de travail et de correction

En mai 1873, donc, le gouvernement rend son rapport<sup>9</sup>; six mois plus tard, le Grand Conseil prend la décision de principe d'appliquer la succession Borel à la création d'un orphelinat.

### **a. Les solutions en présence**

Ce n'est pas entre moins de treize propositions qu'il fallut choisir.

Certaines des propositions sont écartées d'emblée parce qu'elles demandent soit une répartition entre les districts des fonds ou des revenus du legs soit une aide à des établissements déjà existants.

Sont ainsi éliminées les quatre propositions suivantes: affecter une partie du revenu de la donation en faveur de la maison de travail et de correction du Devens; employer les revenus pour des bourses "*aux jeunes gens de mérite et sans fortune pour se vouer au métier ou à la profession de leur choix*"; répartir le revenu entre les six districts du canton pour agrandir les hôpitaux existants, en fonder de nouveaux ou créer des annexes pour le traitement des maladies contagieuses; construction de six hôpitaux pour varioleux (un par district).

La proposition de créer une "*école d'arts appliqués à l'industrie*", dont on voit mal en quoi elle serait,

---

<sup>4</sup>BGC 29, 17 mai 1869, p. 8.

<sup>5</sup>BGC 29, 20 novembre 1869, p. 337.

<sup>6</sup>BGC 29, 24 juin 1869, pp. 169-170; 25 juin 1869, p. 221; 15 novembre 1869, pp. 233-234; 21 février 1870, pp. 448-449; 23 février 1870, p. 519.

<sup>7</sup>BGC 29, 22 février 1870, pp. 487-489.

<sup>8</sup>BGC 30, 16 mai 1870, p. 9; 18 mai 1870, p. 65.

<sup>9</sup>BGC 33, 20 mai 1873, pp. 31-39.

comme le demandait le testament, "*une oeuvre d'utilité publique*", est également écartée, comme devant

"céder le pas à d'autres institutions d'une nécessité plus impérieuse et plus générale".  
(p. 34)

Les huit autres propositions sont de deux ordres: un hôpital pour incurables, pour aliénés incurables, pour maladies contagieuses, pour toutes les maladies "*à l'exception de la petite vérole*"; un orphelinat ou une école pour l'enfance malheureuse.

Les premières propositions sont le fait, entre autres, de la Société neuchâteloise des sciences médicales, du Comité d'initiative pour les incurables, de la Société Neuchâteloise d'Emulation, de la Société d'utilité publique du Locle, des Conseils municipaux du Locle et de La Chaux-de-Fonds, de l'administration de la maison de santé de Préfargier appuyée par plusieurs communes.

Un établissement destiné à l'enfance malheureuse ou vicieuse est demandé par une pétition de vingt députés du Grand Conseil et par les deux sociétés d'utilité publique du canton (Société neuchâteloise pour l'avancement des sciences sociales, de tendance libérale; Société Neuchâteloise d'utilité publique, de tendance radicale).

Les années 1869-1873 furent l'occasion, pour les sociétés que nous venons de mentionner, d'une activité de publication soutenue. Il s'agit, à chaque fois, de prouver que le projet d'utilisation du legs Borel que l'on soutient est le meilleur, répond au besoin le plus urgent.

La société neuchâteloise d'utilité publique publie ainsi un texte du docteur Louis Guillaume sur l'enfance malheureuse<sup>10</sup>; le docteur Cornaz, médecin-chef de l'hôpital Pourtalès, publie lui deux textes démontrant la nécessité de la construction d'un hôpital cantonal pour les maladies contagieuses<sup>11</sup>; quant au comité pour le soulagement des incurables, il fit publier un travail du docteur Châtelain, médecin à Préfargier<sup>12</sup>.

Ce qu'il convient de relever, à ce point de notre récit, c'est la discrétion du Grand Conseil: à aucune reprise il ne discute les solutions en présence, ne s'interroge sur l'institution qui serait la plus appropriée. Toutes les propositions discutées, en fait, viennent de pétitions émanant de communes et de la bienfaisance privée.

---

<sup>10</sup>Louis Guillaume (Dr.), *L'enfance malheureuse et la succession de M. F. Borel*. Conférence publique, donnée à Neuchâtel, au Locle, à Fleurier et à Môtiers par le Dr. Guillaume, Neuchâtel, Société Neuchâteloise d'Utilité Publique, [Imprimerie G. Guillaume fils], 1872. Localisation: BPUN, cote QD 8437.

<sup>11</sup>1. Cornaz (Dr.), *De l'urgence d'un hôpital cantonal pour les maladies contagieuses*. Notice lue le 24 mars 1870, en Assemblée générale de la Société neuchâteloise d'Emulation, Neuchâtel, Imprimerie de James Attinger, 1870, 14 pages. Localisation: BPUN, cote QD 8732. Selon la couverture de la brochure, il s'agit d'un "extrait du Bulletin de la Société neuchâteloise pour l'avancement des Sciences sociales", mais un dépouillement complet des bulletins en question montre que ce texte n'a jamais été publié dans ce cadre. 2. Cornaz (Dr.), *Les maladies contagieuses et les hôpitaux neuchâtelois*. Rapport présenté le 3 mai 1869 à la société neuchâteloise des sciences médicales, Neuchâtel, Imprimerie de James Attinger, 1869, 35 pages. Localisation: BPUN, cote QD 8712. Sur le docteur Cornaz, voir: Auguste Châtelain, "Le docteur Cornaz, 1825-1811", *Beilage "Nekrologe" zu den Verhandlungen der schw. naturf. Gesellschaft*, 1911, pp. 67-73. Localisation, en tiré à part: BPUN, cote QD 7876.

<sup>12</sup>Châtelain (Dr.), *La question des incurables dans le canton de Neuchâtel*. Rapport présenté à la commission d'initiative pour le soulagement des incurables, Neuchâtel, Imprimerie de James Attinger, 1869, 21 pages. Localisation: BPUN, cote QD 8645. Le même médecin avait déjà communiqué un travail semblable à la Société neuchâteloise pour l'avancement des sciences sociales en 1867: Châtelain (Dr.), "La question des incurables dans le canton de Neuchâtel", *Bulletin de la société neuchâteloise pour l'avancement des sciences sociales II/1*, 1867, pp. 6-53. Existe aussi en tiré à part (localisation: BPUN, cote QD 8645, QD 8646, QD 8644).

**b. Le choix du Conseil d'Etat: "L'urgence d'une institution pour venir en aide à l'enfance malheureuse"**

Le Conseil d'Etat, dans son rapport, accorde la préférence à un établissement pour l'enfance malheureuse, tout en reconnaissant la nécessité d'un hôpital cantonal:

*"Chacun sait et nous sommes les premiers à le reconnaître, que notre canton a besoin d'un hôpital où l'on puisse y traiter toutes les maladies qui ne sont pas admises dans les hospices institués dans le pays. Cet hôpital devra être construit suivant les principes les plus modernes (...). En même temps, nous estimons qu'un hôpital de ce genre, qui sera vraiment un hôpital cantonal, doit être construit et entretenu aux frais de l'Etat".* (p. 34)

L'Etat serait ainsi appelé à suppléer aux défaillances d'un système hospitalier dû à la bienfaisance privée et à l'assistance communale<sup>13</sup>; ce vœu, de fait, ne sera entendu qu'après 1888, avec la création de l'hospice cantonal de Perreux<sup>14</sup>.

Le Conseil d'Etat donne une préférence nette à un orphelinat:

*"L'établissement le plus urgent, nous a paru être celui qui viendrait en aide à l'enfance malheureuse, aux orphelins, aux enfants abandonnés, ou dont l'inconduite des parents serait pour eux un exemple funeste".* (p. 34)

L'établissement, donc, est réservé exactement aux enfants dont la loi de 1889 organisera la protection.

L'argumentation du gouvernement articule un tel établissement avec le pénitencier que l'on vient de construire et avec la maison de travail et de correction:

*"(...) ce qui doit exister comme complément à ces institutions, c'est un établissement qui préserve la jeunesse du vice et du crime".* (p. 34)

Cette affirmation de principe est appuyée par les données de la brochure du docteur Guillaume<sup>15</sup>. Il s'agit de démontrer, statistiques pénitenciaires à l'appui, que le lien entre enfance abandonnée ou malheureuse et criminalité est étroit. Un chiffre, par exemple, cité par le Conseil d'Etat montre que, sur 296 détenus entrés au pénitencier cantonal, 123 étaient orphelins avant l'âge de 15 ans, 34 étaient "des enfants négligés ou abandonnés", 59 étaient devenus orphelins entre l'âge de 15 et 20 ans. Le Conseil d'Etat et le docteur Guillaume en concluent

*"que l'abandon et la manque de protection et de sollicitude paternelles dans l'enfance et la jeunesse, ont été les principales causes premières dans les crimes et délits commis dans notre pays.*

*L'urgence d'une institution pour venir en aide à l'enfance malheureuse nous paraît suffisamment démontrée".* (p. 36)

Le rapport passe ensuite en revue les divers systèmes possibles pour établir un "bon" établissement de ce genre, sur la base d'un travail du docteur Guillaume. Il s'attarde particulièrement sur le système des "familles": un orphelinat constitué de plusieurs bâtiments, abritant chacun une "famille" d'une trentaine d'enfants, surveillée par un employé de l'établissement et son épouse, complétés par des bâtiments communs (boulangerie, ateliers, buanderie).

Le Conseil, enfin, propose d'accueillir dans un établissement ainsi conçu les orphelins envoyés par les chambres de charité et les institutions de bienfaisance privée, ainsi que les enfants retirés à la garde de leurs parents par les tribunaux.

<sup>13</sup> Les établissements existants soit excluent les non-communiens tout en recevant incurables et malades contagieux, soit reçoivent les malades sans distinction de religion ou de nationalité, mais excluent les incurables, les malades contagieux. L'hospice de Préfargier, par exemple, n'admet pas d'aliénés incurables, de même que l'hôpital Pourtalès n'admet que les malades curables. Voir: Châtelain, "La question des incurables...".

<sup>14</sup> Sur l'hospice de Perreux, voir: Edouard Borel, *Perreux. Hospice cantonal. Neuchâtel*, Zurich, Eckhardt & Pesch, sd [1935]. Décision de créer l'hospice, prévu par la loi sur les communes de 1888: mai 1891; administré par le Fonds cantonal de réserve et de secours, l'hospice ouvre en 1897.

<sup>15</sup> Louis Guillaume (Dr.), *L'enfance malheureuse....*

On apprend enfin que le capital de la succession Borel s'élève désormais à 800 000 francs environ.

Formellement, le Conseil d'Etat propose au législatif un décret formulant une décision de principe sur l'utilisation de la succession Borel: elle serait *"appliquée à la fondation d'un asile pour l'enfance malheureuse, sur les bases d'une école professionnelle et agricole"*, le gouvernement étant chargé de faire rapport au Grand Conseil sur l'établissement d'une telle institution.

Une décision politique sur l'utilisation du legs Borel est en suspens depuis 1869; le rapport du Conseil d'Etat est de mai 1873, et à la fin de l'année aucune décision de principe n'a encore été prise. Le docteur Guillaume, alors député au Grand Conseil, intervint dans la séance du 17 novembre 1873, pour que la procédure soit accélérée<sup>16</sup>: il

*"demande que l'assemblée s'occupe sans nouveau retard de la succession Borel, toujours renvoyée de session en session. L'orateur demande que le rapport du Conseil d'Etat relatif à cet objet soit renvoyé à une Commission (...)".*

La proposition est acceptée par le Grand Conseil et, deux jours plus tard seulement, la commission rend son rapport<sup>17</sup>. Elle conclut à l'adoption du décret proposé par le rapport du Conseil d'Etat en mai. Ces conclusions furent suivies par le Grand Conseil, et l'on décida également la publication du rapport de la commission (rapporteur: l'incontournable docteur Guillaume).

Le seul point qui fit l'objet d'une discussion, ce fut, bien que le décret ne statuât point sur ce sujet, la détermination des enfants que l'on admettrait dans l'établissement. La majorité semble favorable à une admission de l'enfance malheureuse et vicieuse et à l'exclusion des enfants qui ont subi une condamnation: *"Si on y met des condamnés, on jettera le discrédit sur l'établissement"*. (p. 534) Ultérieurement, les enfants "vicieux", les jeunes délinquants en fait, seront exclus du projet par le Grand Conseil.

Ainsi, en novembre 1873 une décision de principe est prise sur l'utilisation du legs Borel. Le processus politique y ayant mené est caractérisé, d'une part, par une lenteur surprenante et, d'autre part, par une absence de débat parlementaire dont il convient de rendre compte.

La décision, ainsi que le dit le docteur Guillaume, est *"toujours renvoyée de session en session"*: il faut plus de quatre ans, depuis la mort de F.-L. Borel, pour en arriver à une simple décision de principe; trois ans, en particulier, s'écoulent entre la demande de rapport au Conseil d'Etat en 1870 et le rapport de ce dernier en 1873. Par ailleurs, tout se passe comme si, alors même qu'il s'agit de créer une institution cantonale, on s'en remettait largement à l'initiative privée pour faire des propositions, comme si une telle question ne relevait pas encore de ce qu'un législatif cantonal est appelé à déterminer. On a l'impression que les autorités politiques, en particulier le législatif, n'étaient pas prêts, en 1869, à assumer les responsabilités qu'implique le legs Borel.

## **B. La mise sur pieds de l'orphelinat Borel: six ans de travaux (1873-1879)**

En 1873, la décision de principe sur l'utilisation de la succession Borel est prise, mais ce n'est qu'en 1881 que l'orphelinat ouvre ses portes.

En 1875, deux députés interpellent le Conseil d'Etat<sup>18</sup>, en lui demandant un rapport sur l'état de la question et en l'invitant *"à hâter la solution de cette question"*. Le Conseil d'Etat répondit en énumérant les travaux déjà faits: le docteur Guillaume a été envoyé en Angleterre visiter un établissement comparable à ce que l'on projette, des devis ont été élaborés, un arrêté préparatoire de septembre

<sup>16</sup>BGC 33, 17 novembre 1873, pp. 503-504.

<sup>17</sup>BGC 33, 19 novembre 1873, pp. 532-535. Le rapport de la commission n'est malheureusement pas reproduit dans notre source.

<sup>18</sup>BGC 34, 7 avril 1875, p. 618 (interpellation); 8 avril 1875, p. 624 (interpellation développée et réponse du Conseil d'Etat).



1874 prévoit des mesures d'exécution<sup>19</sup>. Une commission va être nommée pour choisir un emplacement. Les députés se déclarent satisfaits des explications et l'incident est clos.

Une certaine impatience se manifeste ainsi; preuve en soit aussi une pétition de la commune de Dombresson, renvoyée pour rapport au Conseil d'Etat en janvier 1876, "*demandant que la question de l'établissement à fonder avec la succession Borel reçoive une prompt solution*"<sup>20</sup>.

### 1. Du choix d'un emplacement (1876-1877)

Si la décision de principe sur l'utilisation du legs se fit sans véritable débat parlementaire, le choix d'un emplacement, par contre, suscita la discussion: le Grand Conseil s'interroge, alors que la décision de principe a été prise en 1873, sur la nature exacte de l'établissement projeté.

#### **a. La proposition du Conseil d'Etat**

En mai 1876, le Conseil d'Etat rendait enfin son rapport sur l'emplacement à adopter pour construire l'établissement prévu<sup>21</sup>.

En juin 1875, une commission de cinq experts a été nommée. Elle se composait essentiellement de personnalités neuchâteloises et suisses actives dans la prise en charge de l'enfance malheureuse en institution<sup>22</sup>: Schneider, directeur de la Bächtelen (BE)<sup>23</sup>, Blumenstein, directeur de l'école agricole de Cerlier<sup>24</sup>, Jahnke, ancien directeur de l'Institut de Sérax<sup>25</sup> à Moudon et du docteur Louis Guillaume.

La commission a ainsi examiné quatre solutions, principalement en fonction des possibilités agricoles offertes: l'orphelinat devait en effet être conçu "*sur les bases d'une école professionnelle et agricole*". Le préavis de la commission est favorable à l'achat d'un domaine à Bevaix; elle a écarté trois autres

---

<sup>19</sup>Arrêté préparatoire concernant l'emploi de la succession de feu François-Louis Borel du 18 septembre 1874", *FL* 12, pp. 540- 542. Décide d'adopter le système de groupement par "familles", de procéder à l'achat du terrain nécessaire, de charger un architecte de dresser des plans (dix maisons d'habitation, maison du directeur, école, chapelle, infirmerie, maison de ferme.

<sup>20</sup>*BGC* 35, 31 janvier 1876, p. 357.

<sup>21</sup>*BGC* 36, 15 mai 1876, p. 6-30.

<sup>22</sup>Sur la prise en charge de l'enfance abandonnée, malheureuse, vicieuse et criminelle (selon les catégories du 19<sup>e</sup> siècle), voir: Peter Chmelik, *Armenerziehung und Rettungsanstalten. Erziehungsheime für reformierte Kinder im 19. Jahrhundert in der deutschsprachigen Schweiz*, thèse, Zurich, 1978; Martine Ruchat, "*L'oiseau et le cachot*". *Naissance de l'éducation correctionnelle en Suisse Romande, 1800-1913*, Carouge-Genève, Zoé, 1993. Quelques études de cas: Gabriel Mützemberg, "L'institution de la Pommière (Genève 19<sup>e</sup>-20<sup>e</sup>) ou les succès d'un paternalisme aujourd'hui décrié", *Revue suisse d'histoire* 34, 1984, pp. 5-37; Sabine Bitter, *Die "Richter-Linder'sche Anstalt" in Basel von 1853-1906. Die Entwicklung der ersten industriellen Armenerziehungsanstalt der Schweiz und die sozialpolitischen Massnahmen des Staates am Ende des 19. Jahrhunderts*, mémoire de licence, Bâle 1989; Marco Leuenberger, *Verdingkinder. Geschichte der armenrechtlichen Kinderfürsorge im Kanton Bern 1847-1945*, mémoire de licence, Fribourg, 1992.

<sup>23</sup>Lieu-dit situé sur le territoire de la commune bernoise de Köniz. Un établissement pour garçons sourds-muets y est créé en 1821, subventionné par l'Etat, repris par lui et transféré, en 1834, dans l'ancien couvent de Friesenberg. Le domaine est racheté en 1834 par la Société suisse d'utilité publique en 1840: elle y fonde un asile pour garçons. Source: *Dictionnaire historique et biographique de la Suisse I*, Neuchâtel, 1921, p. 506. Avec l'établissement de Sérax mentionné plus bas, cet asile passe alors pour un établissement pilote en Suisse.

<sup>24</sup>Nous n'avons pas retrouvé ce qu'était cette école. Il s'agit vraisemblablement d'une maison destinée aux enfants abandonnés ou "vicieux", d'une "colonie agricole" comme Sérax.

<sup>25</sup>Domaine situé sur le territoire de la commune de Palézieux (VD). La Société d'utilité publique de la Suisse romande, dont faisait partie notamment la Société neuchâteloise pour l'avancement des sciences sociales, y fonde en 1863 une "*colonie agricole*", "*destinée aux enfants vicieux de la Suisse romande*". Source: *Dictionnaire historique et biographique de la Suisse VI*, Neuchâtel, 1932, p. 167.

domaines situés au Val-de-Ruz (Savagnier, Dombresson, Coffrane).

Aussitôt connu, ce rapport suscite de nombreuses protestations dans le canton: on reproche aux experts, étrangers au canton, de n'avoir pas su apprécier les "*circonstances locales*". A la fin de l'année 1875, le Conseil d'Etat nomme donc une seconde commission de douze membres, strictement neuchâteloise (deux par district). Cette seconde commission a écarté les solutions de Savagnier, Fontaines et Engollon, Corcelles, Bevaix, Lignièrès, St. Blaise et Perreux et propose à l'unanimité Dombresson.

Suite à ces deux rapports, le Conseil d'Etat fit procéder à une analyse comparative des deux solutions en présence (Bevaix et Dombresson): état des locaux existants et du terrain, coût des constructions à faire, approvisionnement en eaux. L'on fit également procéder à une estimation de la valeur vénale des deux domaines concernés. Les études semblent, sur le dernier point en particulier, favorables à Dombresson.

Des considérations morales parlent également en faveur de la localité du Val-de-Ruz: certes, le site de Bevaix est plus agréable, plus tempéré, la culture y est plus facile. Mais une institution comme celle dont il s'agit, ne serait-il pas préférable "*de l'installer dans des conditions moins attrayantes*"? (p. 26) Les futurs habitants de l'orphelinat, en raison de leurs antécédents, devront être habitués à l'effort:

*"Il faudra donc fortement tremper et armer ces jeunes gens, il faudra les habituer à envisager en face et à vaincre les difficultés, et pour appliquer immédiatement ces idées à des faits concrets, nous disons qu'il sera préférable pour les élèves de l'Orphelinat Borel d'apprendre à surmonter au Val-de-Ruz les difficultés d'acclimatation des arbres fruitiers et les résistances d'un sol à améliorer, (...) plutôt que d'être envahis par la routine (...)"*. (p. 27)

Par ailleurs, la municipalité de Dombresson est prête à céder gratuitement l'eau qu'elle n'utilise pas pour ses besoins, et la commune donnerait gratuitement la pierre et le sable pour les constructions; les liaisons ferroviaires, pour écouler les produits, sont aussi bonnes à Dombresson qu'à Bevaix.

Le Conseil d'Etat, sous la condition que commune et municipalité tiennent leurs engagements et que la première renonce à tout droit spécial<sup>26</sup>, propose au Grand Conseil d'adopter un décret établissant l'orphelinat Borel à Dombresson. On apprend enfin que la fortune de la fondation Borel s'élève désormais à près de 880 000 francs.

Commission d'experts contre commission de représentants des districts: l'ambivalence de la démarche se reflétera dans les débats ultérieurs et sur la nature même de l'établissement. S'agit-il de mettre sur pieds une institution modèle, appliquant les idées des sociétés d'utilité publique? S'agira-t-il, au contraire, d'innover moins, de faire preuve de plus de réalisme?

Le rapport du Conseil d'Etat, deux jours après sa présentation au Grand Conseil, est renvoyé à l'examen d'une commission<sup>27</sup>. Une question, soulevée incidemment en 1873, fait alors son apparition: admettra-t-on dans l'établissement uniquement les enfants "malheureux" ou y admettra-t-on aussi les enfants "vieux" et les jeunes délinquants? Le docteur Guillaume propose que l'on crée ... deux établissements avec le legs Borel: un orphelinat, pour les enfants au-dessous de douze ans, en adoptant le système des "familles"; une "école de réforme" pour les jeunes délinquants de plus de douze ans, sous la forme d'une école agricole.

<sup>26</sup> Elle voulait se voir reconnaître le droit de placer annuellement trois enfants gratuitement.

<sup>27</sup> BGC 36, 16 mai 1876, p. 132-134 et 18 mai 1876, pp. 177-180.

**b. Pédagogues, philanthropes, agriculteurs et financiers: Quel établissement pour quels pensionnaires? Le rapport de la commission**

En juin 1876, la commission rend deux rapports<sup>28</sup>; un rapport de majorité est favorable à Dombresson; un rapport de minorité, à Bevaix.

Minorité et majorité sont d'accord sur la nécessité de séparer, dans deux établissements ou dans un seul, les enfants vicieux des enfants malheureux. La commission est unanime à reconnaître que, bien qu'un établissement pour l'enfance vicieuse soit nécessaire, il convient de n'utiliser le legs Borel que pour un orphelinat destiné à l'enfance malheureuse.

Le rapport de majorité est favorable à la construction d'une seule institution, destinée aux seuls enfants malheureux. Le revenu du legs Borel ne saurait suffire à tout faire. Ainsi,

*"on ne peut songer à créer dès maintenant les deux établissements en faveur de l'enfance et (...) celui, qui plus tard sera fondé, nous l'espérons, en faveur des jeunes vicieux ne doit être fait qu'après mûre réflexion et lorsque les voies et moyens auront été trouvés".* (p. 246)

La solution consistant, pour fonder les deux établissements en même temps, à faire appel aux communes, que l'orphelinat Borel déchargera, est repoussée. La commission voit, au contraire, dans le legs Borel, un *"événement heureux"*, une solution partielle au problème des structures de l'assistance, qui permettra d'éviter d'avoir recours aux solutions proposées pour faire face à une situation grave, qui voit des communes entamer leurs capitaux. On pourrait ainsi maintenir l'assistance par la commune d'origine et ne pas changer entièrement de système, en adoptant l'assistance par l'Etat ou par le lieu de domicile,

*"alternatives qui ne sauraient déployer leur effets dans notre pays sans apporter un trouble profond dans l'organisme communal ou sans constituer une atteinte probablement assez sensible aux finances cantonales".* (p. 246)

Le choix de la majorité se porte sur Dombresson pour des raisons financières: le domaine serait presque deux fois moins cher, plus grand, avec des bâtiments qui n'exigeraient pas, comme à Bevaix, de grands frais de rénovation. Les produits de l'agriculture, enfin, permettraient mieux de nourrir les pensionnaires que ceux que la viticulture. L'alimentation en eaux serait plus facile à Dombresson, pour un coût équivalent. De plus, alors que le Vignoble a assez de bras pour cultiver sa terre, le Val-de-Ruz en manque:

*"Les communes de ce district sentent si bien le prix d'un renfort de bras et du voisinage d'un établissement agricole modèle"* (p. 251)

qu'elles ont fait pour recevoir cet établissement des grands sacrifices, offert d'importantes prestations.

Le rapport de la minorité de la commission, présenté par le docteur Guillaume, examine tout d'abord la question de savoir si l'établissement accueillera et les enfants orphelins et abandonnés et les enfants vicieux et les jeunes délinquants ayant dépassé un certain âge.

L'orphelinat sera destiné aux enfants abandonnés. Il ne s'agit pas de supprimer le placement de ces derniers dans des familles: cette pratique subsistera, et l'on recevra dans l'orphelinat les enfants que l'on n'aura pu placer auprès de particuliers. Le nombre n'en serait finalement pas très élevé.

Le sort des enfants vicieux, petits délinquants âgés de douze à seize ans, par contre, mérite attention. Ils seraient environ cent, dont une vingtaine à Sérix et quelques autres dans les prisons de Valangin et au pénitencier. Les écoles de réforme qui leur sont destinées sont en petit nombre: exceptionnellement, quelques-uns sont condamnés ou placés à Sérix; les autres viennent, plus tard, grossir le nombre de détenus du pénitencier. Par ailleurs, le Conseil fédéral a convoqué en 1875 une réunion de délégués des cantons pour examiner la question de la création d'une école de réforme intercantonale. Le rapport de la minorité suggère que l'on saisisse l'occasion de créer dans le canton de Neuchâtel un tel établissement pour résoudre le problème ainsi traité au niveau suisse. Pour ces

<sup>28</sup>BGC 36, 2 juin 1876, p. 245-265.

raisons, tenant donc à la situation neuchâteloise et suisse, la minorité de la commission affirme *"l'urgence de la création d'une école de réforme destinée aux jeunes malfaiteurs"* (p. 255).

Elle n'en conclut pas moins, en accord avec la majorité de la commission, que les revenus du legs Borel ne permettent de créer qu'un seul établissement et donne sa préférence à la création d'une *"colonie agricole et professionnelle destinée à la classe beaucoup plus nombreuse des orphelins abandonnés non encore vicieux ou criminels"*. (p. 256)

Selon elle, cette colonie devrait être organisée selon le système des "familles", et non interner tous les enfants dans un seul bâtiment: plusieurs petites maisons, regroupant chacune un petit nombre d'élèves, sous la surveillance d'un "père" et d'une "mère", le tout prenant, à long terme, la forme d'un véritable petit village, avec son école, un lieu de culte, une infirmerie. Les communes devront payer la pension des enfants placés.

La minorité de la commission est favorable à la solution de Bevaix. Elle estime que le Val-de-Ruz ne serait adéquat que pour un établissement pour les enfants vicieux, *"parce qu'il serait habité par des enfants déjà d'un certain âge qui seraient ainsi plus propres aux travaux de l'agriculture que les enfants recueillis dans l'asile proprement dit"*. (p. 249) Un établissement pour les enfants malheureux, au bord du lac, permet de les initier jeunes aux travaux de la terre, plus faciles à Bevaix (vigne) qu'au Val-de-Ruz (agriculture).

C'est, ainsi, la nature du futur orphelinat qui est en question: pour la minorité de la commission, il ne saurait s'agir de créer une école d'agriculture. Les élèves devront avoir la possibilité de se diriger vers une profession manuelle, voire une carrière libérale. De plus, comme on les recevrait généralement en bas-âge, peu seraient en état de travailler à la ferme et aux champs du domaine. Enfin, la diversité des cultures possibles, c'est-à-dire ce que l'on pourra apprendre aux pensionnaires, est plus grande sur le littoral qu'au Val-de-Ruz.

Les considérations financières viennent seulement en second lieu: *"le but de l'établissement, c'est-à-dire l'éducation de l'enfance malheureuse, doit primer toutes les autres questions"* (p. 262), en particulier celle du coût. La minorité essaye cependant de démontrer que le prix des deux domaines, en fait, est équivalent. Il n'est, par ailleurs, pas nécessaire d'avoir de grandes surfaces à cultiver, et Bevaix dispose déjà de bâtiments pouvant accueillir les premières "familles".

Ce sont, en fait, deux systèmes de valeurs totalement différents qui s'affrontent. Selon la majorité:

*"Les premiers experts qui recommandaient l'emplacement de Bevaix étaient pour la plupart étrangers au canton; ce sont plutôt des pédagogues et des philanthropes que des agronomes et des financiers."*

*"La seconde expertise qui a préavisé Dombresson était composée d'hommes pris dans toutes les parties du canton et parfaitement au courant des questions d'agriculture et de finance."* (p. 251)

La minorité, comme argument final, invoque la personnalité des experts favorables à Bevaix: elle *"comptait (...), sur cinq membres dont elle était composée, trois directeurs de colonies agricoles et professionnelles, ceux de Sérix, de la Bächtelen et de Cerlier. Ces trois membres, experts aussi bien au point de vue agricole que pédagogique, ne se plaçant qu'au point du but que l'on cherchait à atteindre furent unanimes à reconnaître qu'au point de vue agricole et pédagogique l'emplacement de Bevaix l'emportait sur tous les autres"*. (p. 264)

L'accord, donc, est complet sur le fait que l'établissement sera destiné à l'enfance malheureuse seulement. La différence essentielle est dans la nature de l'entreprise projetée: veut-on faire un établissement modèle ou, sans entrer dans des détails d'organisation, adopter la solution financièrement préférable, qui contribuerait, par ailleurs, à maintenir le système d'assistance par la commune d'origine?

D'un côté, les pédagogues et les philanthropes; de l'autre, issus des districts, des hommes *"parfaitement au courant des questions d'agriculture et de finance"*. Les premiers examinent d'abord le système à adopter et choisissent un emplacement en fonction de critères théoriques; les seconds se préoccupent surtout de l'environnement du futur établissement: la situation agricole du Val-de-Ruz

(déficit de main-d'oeuvre agricole), la situation politique locale.

### c. Le débat en Grand Conseil: les agréments des localités ou le point de vue des orphelins?

Le Grand Conseil adopta la solution de la majorité de la commission: l'orphelinat Borel sera situé à Dombresson, le Conseil d'Etat est chargé de veiller à l'élaboration des plans et des règlements de l'établissement, qu'il devra soumettre à l'approbation du Grand Conseil<sup>29</sup>.

La discussion passionnée entre partisans et adversaires de cette solution permet une fois encore de nous interroger sur la nature de l'entreprise. Les termes du débat, en fait, ne font qu'explicitier les deux approches du problème que nous avons distinguées en présentant les deux rapports soumis au Grand Conseil.

Parce que son choix était conditionné par le système à adopter pour le nouvel établissement, la minorité de la commission s'était préoccupée de l'organisation du futur orphelinat. C'est précisément ce que lui reproche, lors du débat, le rapporteur de la majorité:

*"(...) il lui est impossible d'admettre, en faveur de la minorité, le droit qu'elle a pris en traitant dans son rapport des questions purement d'organisation. (...) on aurait surtout dû traiter du choix de l'emplacement".* (p. 383)

Il répète ensuite les arguments déjà présentés dans le rapport de majorité. Le domaine de Bevaix est trop petit, les bâtiments existants bien trop vétustes, le tout est trop cher, alors que les communes de Dombresson et Savagnier offrent des terres à des prix très bas: les préoccupations sont d'ordre financier: *"Dans le temps d'économies par lequel nous passons, il faut examiner très scrupuleusement la question financière"* (p. 384).

Il faut, en particulier, ne pas entamer trop le capital pour fonder l'établissement, en conserver une partie pour le fonctionnement. Il ne faudrait pas avoir à mettre les communes trop à contribution (prix des pensions annuelles):

*"Il y aura (...) lieu d'en appeler aux communes; il faudra cependant le faire en s'inspirant de l'idée que l'institution Borel doit jusqu'à un certain point alléger pour les communes les charges de l'assistance publique et nous empêcher d'en arriver à l'assistance par l'Etat ou par le lieu du domicile, ce qui serait inévitable en présence, de l'état de chose qui existe au Locle où les capitaux des fonds de charité doivent être attaqués chaque année".* (p. 384)

De plus, un tel établissement sera incontestablement utile au Val-de-Ruz *"où l'agriculture est délaissée"* (p. 385).

Aux dires des défenseurs de Dombresson, les devis proposés par la minorité sont fantaisistes:

*"il faudrait tout le fonds Borel pour établir le village préconisé par la minorité (...)".* (p. 393)

Les élèves devraient suivre l'école publique du village, même s'il faudra pour cela indemniser la municipalité; ils devraient aussi fréquenter les cultes à l'Eglise:

*"Il faut que ces enfants soient les égaux de leurs frères, et pour cela il faut les envoyer à l'église commune, à l'école commune".* (p. 396)

Le docteur Guillaume défendit une fois encore son projet. Il était nécessaire de traiter la question de l'organisation du futur établissement: *"celle-ci était intimement liée à celle de l'emplacement"* (p. 385). Le revenu de la fondation Borel serait suffisant: s'y ajouteraient le produit du domaine de l'établissement et des industries que l'on y introduira, ainsi que le prix que les communes payeront pour y placer des enfants, *"ces subventions devant représenter les pensions que les communes paient actuellement"* (p. 386).

L'essentiel de l'argumentation du docteur Guillaume repose sur la compétence des experts de la première commission:

---

<sup>29</sup> BGC 36, 27 juin 1876, p. 382-401. "Décret établissant à Dombresson la Fondation créée pour l'enfance malheureuse, dite l'Orphelinat Borel du 27 juin 1876", RL 13, pp. 555-556.

*"On a dit qu'elle était composée de philanthropes. Soit; mais ce qu'on ne peut méconnaître, c'est que ces philanthropes sont des hommes pratiques et versés dans l'agriculture. Ce sont des économes et des pédagogues, et ils doivent être reconnus comme experts dans la matière. Ils se sont placés du point de vue des orphelins à qui la fondation Borel est destinée, et ils ont laissé de côté les agréments des localités (...)"*. (p. 386)

L'on est ici au coeur du débat, des motivations des uns et des autres. Ce qui est en jeu, ce sont les critères dont il faut user pour choisir, certes, un emplacement, mais aussi, et surtout, un système: à quoi servira l'orphelinat? Pour les uns, il aura avant tout une utilité politique et relative à la situation des localités environnantes; pour les autres, il devra être un établissement modèle, constitué selon les règles des systèmes discutés par les philanthropes de l'époque.

Pour ceux-ci, le but n'est pas de fournir à l'agriculture neuchâteloise des journaliers et des domestiques:

*"Il ne peut être question d'une école d'agriculture proprement dite. [Un tiers seulement des élèves sera en âge de travailler à la ferme et aux champs]. Parmi ceux-ci, il en est beaucoup qui ne considéreront pas les travaux agricoles comme une carrière et ne les envisageront pas comme l'occupation la plus importante"*. (p. 387)

Une intervention du Conseiller d'Etat Clerc-Leuba, en minorité au sein du Conseil d'Etat, résume le point de vue de la minorité de la commission et du Grand Conseil:

*"(...) la fortune Borel ne doit pas être employée en faveur d'un district, mais pour le plus grand bien des orphelins"*. (p. 392)

Les partisans de Dombresson l'emportèrent. Ainsi, au lieu d'une décision motivée par une politique sociale conçue à long terme, l'on est en présence d'une utilisation prudente et motivée par des considérations politiques (assistance communale, situation des localités environnantes) du legs Borel.

## 2. La construction de l'orphelinat: une solution de compromis (1877-1879)

Entre la décision de fixer l'orphelinat à Dombresson et l'ouverture de l'établissement, cinq ans s'écoulèrent encore. La solution concrète adoptée combine, finalement, les points de vue de la majorité et de la minorité de 1876.

### **a. Convention avec la commune de Dombresson (décembre 1877)**

En novembre 1877, le Conseil d'Etat soumet à la ratification du Grand Conseil une convention qu'il a passée, comme représentant de la fondation Borel, avec la municipalité de Dombresson au sujet de la construction d'un collège<sup>30</sup>.

Il s'est agi de donner suite à l'avis de la majorité du Grand Conseil en 1876: les enfants de l'orphelinat devront suivre l'école publique, il n'y aura pas une école construite dans l'enceinte de l'institution.

Comme les autres enfants du canton, ils sont soumis aux dispositions de la loi scolaire et ne pourront être utilisés aux travaux agricoles qu'à partir de douze ans, entrer en apprentissage à partir de l'âge de treize ans. Il ne peut ainsi être question d'admettre que

*"l'Orphelinat Borel doit occuper ses enfants aux travaux de culture du domaine et à des apprentissages industriels, et que l'école ne doit être pour eux qu'une institution qui doit s'accommoder aux nécessités de leur apprentissage (...)"*. (p. 229)

La convention passée avec la municipalité prévoit que la fondation Borel contribuera pour 40 000 francs à la construction d'un collège à Dombresson et prendra en charge les 4/13 d'un dépassement de devis. Elle donnera de plus une fois pour toutes 10 000 francs pour frais d'entretien et réparations et payera les 4/13 des frais d'ameublement et de matériel scolaire. Les frais d'éclairage, de chauffage,

<sup>30</sup>BGC 37, 20 novembre 1877, p. 227-235.

les traitements des enseignants seront pris en charge par la fondation Borel et par la municipalité en proportion du nombre d'élèves. Enfin, il ne pourra pas être formé de classes où les enfants de l'orphelinat seraient mis à part.

Au mois de décembre de la même année, sur le rapport d'une commission, le Grand Conseil ratifie la convention<sup>31</sup>.

#### b. Le règlement d'organisation de l'orphelinat (décembre 1877)

En novembre de la même année, le Conseil d'Etat présente au Grand Conseil le règlement d'organisation de l'orphelinat<sup>32</sup>.

L'administration de l'orphelinat n'est pas remise à une fondation que l'on créerait à cet effet: le Conseil d'Etat conserve l'administration de l'établissement, la gestion de la fortune et il doit rendre compte chaque année de son administration au Grand Conseil (article 3). Il n'y aura ainsi pas de Conseil d'administration proprement dit, même si une "Commission de surveillance" est prévue, nommée par le Conseil d'Etat et dont la tâche sera d'inspecter périodiquement l'établissement, de veiller à l'observation des règlements et de proposer des améliorations; quatre Conseillers d'Etat en feront de droit partie, et elle se verra présenter quatre fois l'an l'état de la fortune de la succession Borel (article 11).

L'établissement est explicitement consacré aux "*enfants pauvres, orphelins, négligés ou abandonnés*" (article 1). Les "*jeunes délinquants, les enfants vicieux*" (p. 267) sont ainsi exclus de l'établissement. Le contraire eût donné à l'établissement "*un caractère d'établissement pénitentiaire*" (p. 267).

Ils devront y être instruits, éduqués et il leur sera appris "*une profession conforme à leur aptitudes et à leurs goûts, de manière à ce qu'ils deviennent des membres utiles de la société*" (article 1). La disposition dit ainsi une volonté politique de ne pas imiter des établissements comparables "*organisés dans le but principal de former des valets de ferme*". Il s'agit de laisser aux élèves la possibilité "*de sortir de la classe sociale dans laquelle ils sont nés*" (p. 268).

La base de l'organisation de l'orphelinat est le système des "familles," groupées chacune dans des maisons séparées (article 2), préféré à "*celui plus ancien de l'internat, du casernement*" (p. 268). Ce choix est assez longuement justifié par le Conseil d'Etat. Tous les orphelinats existant dans le canton sauf un<sup>33</sup> sont organisés selon l'ancien système:

*"la vie en commun dans de grands dortoirs, dans de vastes réfectoires, le groupement par âge"*. (p. 268)

Le nouveau système, s'il est un peu plus cher, "*offre au point de vue éducatif de tels avantages que tout esprit éclairé n'hésite pas à lui donner la préférence*" (p. 269): il permet "*d'imiter autant que possible la vie de famille*" (article 2) que connaissent les autres enfants, comme les orphelins placés auprès de particuliers. Dans chaque "famille" ainsi organisée, chaque âge sera représenté, chaque groupe aura une maison à part. Le casernement, lui, est accompagné de l'uniformité: "*mêmes lits, mêmes vêtements, mêmes ustensiles, mêmes repas, tout est semblable pour tous*" (p. 270). Le nouveau système créera l'émulation entre les "familles".

<sup>31</sup>BGC 37, 22 novembre 1877, p. 390 et 26 novembre 1877, p. 392 (nomination de la commission); 1 décembre 1877, pp. 602-605 (rapport et adoption par le Grand Conseil).

<sup>32</sup>BGC 37, 21 novembre 1877, p. 265-273: rapport du Conseil d'Etat; "Règlement d'organisation de l'Institution Borel du 9 novembre 1877", RL 14, pp. 37-43.

<sup>33</sup>Exemples donnés par le rapport du Conseil d'Etat: Les Billodes, Le Prébarreau, Belmont; l'exception est l'orphelinat fondé aux Verrières par le legs Sully Lambelet. (pp. 268-269)

Les dépenses seront couvertes par les revenus du fonds Borel, le produit du domaine de la maison et les pensions payées par les communes. Le montant de ces celles-là n'est pas fixé dans le règlement: il doit faire l'objet d'un règlement d'admission à part. (article 4)

Pour commencer, on ne construira qu'une ferme-modèle et la maison du directeur: les autres maisons, pour les familles, seront construites selon les besoins; les familles seront confiées au maître-fermier et aux divers maîtres artisans qui seront employés dans l'institution. (article 5)

L'âge minimal d'admission est de deux ans, l'âge maximal, de douze ans; on admettra les enfants neuchâtelois, ainsi que les enfants de parents suisses domiciliés ou nés dans le canton si les communes d'origine acceptent de payer la pension fixée. (article 7)

La direction de l'établissement dispose sur les enfants de tous les droits de l'autorité tutélaire et de la puissance paternelle: elle peut, ainsi, par exemple, limiter ou interdire les visites et les interventions des communes, chambres de charité, sociétés de bienfaisance ou parents qui ont placé les enfants. (article 8)

Un directeur nommé par le Conseil d'Etat sera responsable de l'administration de l'établissement; les autres employés (maître-fermier, ...) seront aussi nommés par le gouvernement. Le directeur est chargé d'élaborer les règlements, le budget annuel, de veiller à la bonne marche de l'établissement, de proposer la nomination ou la révocation d'employés, de rendre compte annuellement des comptes et de sa gestion, le tout au Conseil d'Etat. (articles 9 et 10)

L'examen de ce règlement fut renvoyé à une commission; sur le rapport de celle-ci, le Grand Conseil sanctionne le règlement en décembre et donne mission au Conseil d'Etat de présenter pour la prochaine session du législatif un plan et un devis pour la construction des premiers bâtiments<sup>34</sup>.

### **c. Dernières hésitations: "une heureuse synthèse" entre impératifs financiers et objectifs éducatifs (1878-1879)**

Désormais, il semble que l'utilisation du legs Borel soit définitivement décidée: construction d'un orphelinat destiné à l'enfance malheureuse, à Dombresson, sur le système des "familles".

Les travaux, pourtant, n'avancent pas rapidement: en mai 1878, le Conseil d'Etat communique que, depuis décembre 1877, une commission spéciale a été nommée, le règlement organique de l'institution a été dressé, mais que des plans d'ensemble et un devis n'ont pas encore été élaborés. Quant à la ferme de l'établissement, deux projets sont encore en discussion<sup>35</sup>.

En février 1879, enfin, le Conseil d'Etat explique les raisons du retard<sup>36</sup>.

Lorsqu'il s'est agi d'appliquer concrètement, en établissant plans et devis, le système des familles, *"un sentiment de défiance et de perplexité ne tarda pas à se trahir"* (p. 514).

On craignit de faire des dépenses trop considérables, d'utiliser tout le capital pour les seuls frais d'établissement; l'on était dubitatif sur les garanties à attendre en ce qui concerne la réussite d'un tel système. Le but est *"imiter autant que possible la vie de famille"*<sup>37</sup>; mais plus les groupes sont petits, plus le coût d'une journée pour un orphelin est élevé. Le dilemme est ainsi le suivant:

<sup>34</sup> BGC 37, 22 et 26 novembre 1877, p. 390 et p. 392: nomination de la commission; 1 décembre 1877 Borel, p. 594-596: rapport de la commission, règlement approuvé par le Grand Conseil.

<sup>35</sup> BGC 38, 24 mai 1878, p. 187.

<sup>36</sup> BGC 38, 11 février 1879, p. 513-520.

<sup>37</sup> Article 2 du règlement d'organisation de 1877.



*"Faut-il subordonner la question morale à la question économique, ou la question économique à la question morale, ou bien ne peut-on pas, par une heureuse synthèse, trouver une organisation qui réunisse la simplicité et l'économie des moyens avec la certitude et la supériorité des résultats?"* (p. 515)

Pour y répondre, le Conseil d'Etat nomma déjà le directeur de l'établissement, le docteur Ladame<sup>38</sup>, qui fut chargé d'aller étudier *"étudier sur place dans tous leurs détails"* (p. 515) les orphelinats existant dans les autres cantons, en France, en Belgique et en Angleterre. Il devait collecter des renseignements sur les résultats obtenus par le système familial appliqué aux orphelinats, en ce qui concerne *"soit sur la moralisation et l'éducation des orphelins, soit la situation économique de ces établissements"* (p. 516)<sup>39</sup>.

Le Conseil d'Etat insiste ensuite sur les limites d'un orphelinat organisé en ferme-modèle: *"L'histoire des colonies agricoles est là pour attester l'impossibilité d'appliquer avec profit le travail des enfants à une exploitation rurale; partout on constate des résultats négatifs; les produits du travail sont le plus souvent insignifiants; il faut ordinairement que des ouvriers viennent suppléer à la faiblesse ou à l'inaptitude des élèves (...)"*. (p. 517)

Le Conseil d'Etat propose en conséquence que l'exploitation du domaine soit remise à un fermier, qui n'aurait pas la responsabilité d'une "famille". La modèle de ferme proposé, par ailleurs fait l'économie *"des installations nouvelles, conformes peut-être à la science agricole mais trop dispendieuses"*. (p. 517)

Le rapport insiste aussi sur le fait qu'il ne faut pas intégrer l'éventuel produit du travail des enfants dans les prévisions budgétaires. Il fait aussi mention de la nécessité de ne pas recevoir indistinctement tous les enfants que l'on veut placer: ceux qui *"peuvent déjà être gangrenés par le vice et les mauvais exemples"* (p. 518) doivent être écartés.

Un projet de budget a ainsi été établi, sur la base des comptes publiés par Sérrix, l'orphelinat de Belmont (NE) et celui de St. Gall. Il est prévu de commencer par, au plus, deux ou trois familles de quinze enfants. Chaque pensionnaire coûtera, estime-t-on, 660 francs par an. Il faudrait pour cela que les frais d'établissement laissent 700 000 francs de capital pour assurer l'équilibre financier de l'orphelinat.

Concrètement, le Conseil demande au législatif de sanctionner les plans d'une ferme (55 000 francs) et d'accorder au Conseil d'Etat les pleins pouvoirs pour construire la maison du directeur et deux maisons pour les trois premières familles. Les dépenses initiales (premières construction, achat du domaine) ne devront pas dépasser 300 000 francs.

La question fut renvoyée à une commission, sur le rapport de laquelle le décret proposé par le Conseil d'Etat fut accepté au mois d'avril. Le gouvernement est chargé de présenter pour le mois de mai des plans et devis pour la maison du directeur et les premières maisons pour les "familles"<sup>40</sup>.

Le mois suivant, sur le rapport de la commission, les plans proposés pour la maison du directeur, une maison double pour deux familles et une maison pour une famille comprenant buanderie, séchoir, salle de bains, four et bûcher, sont approuvés par le Grand Conseil sans discussion. Une proposition de la commission consistant à limiter à quinze le nombre d'enfants par famille ne suscite aucune décision.

---

<sup>38</sup> Auteur, en 1879, d'un article sur l'enfance malheureuse dans le canton de Neuchâtel: Ladame (Dr.), "De l'éducation de l'enfance malheureuse dans le canton de Neuchâtel", MN, 1879, pp. 287-295.

<sup>39</sup> Rapport publié en 1879: Paul Ladame, *Les orphelinats de la Suisse et des principaux pays de l'Europe, avec un aperçu historique*. Rapport présenté à la commission de surveillance de l'Institut Borel, Neuchâtel/Paris, 1879. Localisation: Bibliothèque cantonale et universitaire de Lausanne/Dorigny, cote 1 N 1147.

<sup>40</sup> BGC 38, 12 février 1879, p. 563 (renvoi en commission de la question de l'orphelinat Borel); 7 avril 1879, pp. 586-591: rapport de la commission, décret adopté.

Le coût du premier établissement est estimé à environ 250 000 francs<sup>41</sup>.

La phase du traitement parlementaire de l'histoire de l'orphelinat Borel est ainsi terminée. La première pierre fut posée en septembre 1879, et en janvier 1881 l'établissement ouvrait enfin ses portes; il accueillit, la première année, quarante-cinq enfants déjà, dont quatre originaires des cantons de Vaud et de Berne<sup>42</sup>.

### **C. Conclusion générale: l'impréparation politique du Grand Conseil**

L'histoire de la genèse d'une décision politique suppose qu'il y ait une décision prise, qu'il s'agit d'analyser. Les modalités de la mise en place de l'orphelinat Borel, au moins jusqu'en 1875, laissent, au contraire, percevoir une absence singulière de volonté politique de la part du Grand Conseil de réfléchir à l'utilisation du legs Borel. Il faut plus de dix ans, depuis la mort de F.-L. Borel, pour que l'on ouvre enfin l'établissement de bienfaisance pour lequel il léguait sa fortune à un Etat qui n'était pas prêt à assumer la responsabilité qui lui incombait ainsi.

Si le législatif s'est intéressé à la mise en place de ce qui sera la première institution cantonale de bienfaisance, c'est uniquement par hasard: l'occasion, ce fut le legs Borel. La création de l'orphelinat de Dombresson ne procède pas de la mise en oeuvre d'une politique sociale concertée: l'impulsion est extérieure, occasionnelle, et le Grand Conseil n'est pas politiquement préparé à y répondre. Il est, ainsi, très significatif qu'il n'ait pas discuté les solutions en présence (hospice pour incurables, hôpital pour malades contagieux; orphelinat pour l'enfance malheureuse): c'est la proposition du Conseil d'Etat qui fut adoptée sans débat en 1873, et elle est motivée par des questions de réforme pénitentiaire. Les projets d'utilisation du legs, par ailleurs, n'ont pas été élaborés en Grand Conseil: ils viennent tous de l'initiative privée.

Le débat, par contre, se déploya dès qu'il s'agit de décider de la nature de l'entreprise: fallait-il faire une oeuvre de portée "philanthropique" et "pédagogique"? Fallait-il au contraire mettre l'opération en relation avec un système de l'assistance par la commune d'origine que l'on se refuse à réformer (cantonaliser ou municipaliser) et prendre en considération *"les agréments des localités"*?

Politiquement, la seconde solution, en 1876, l'emporta. La mise en oeuvre définitive du projet, pourtant, montre que l'on adopte une voie de compromis: certes, les élèves de l'institution sont intégrés à l'école municipale de Dombresson, et l'on renonce ainsi à une application stricte du système ramené par le docteur Guillaume d'Angleterre, pour ne pas trop entamer le capital du legs; mais les communes ne se voient pas déchargées de leur tâches d'assistance par le nouvel orphelinat: elles ont toujours à payer une pension pour les enfants placés. L'on renonce de plus à l'ambition de créer l'institution *"dans le but principal de former des valets de ferme"*: le but n'est plus d'établir une "colonie agricole". De plus, le système des "familles", cher au docteur Guillaume, est adopté. C'est, ainsi, *"une heureuse synthèse"* entre impératifs économiques et objectifs éducatifs qui est mise en oeuvre.

Il serait, donc, erroné de voir dans le traitement politique de l'utilisation du legs Borel une troisième étape dans l'accession de l'assistance publique au statut de préoccupation étatique, dans la genèse d'une politique sociale concertée. Le stade atteint avec la loi sur les fondations de 1876, soit une régulation étatique de la bienfaisance privée, n'est pas dépassé avant les années d'élaboration des lois de 1888 et 1889: seul un changement de système de l'assistance communale conduira le législatif à réglementer l'assistance publique et à élaborer une politique sociale cantonale.

---

<sup>41</sup> BGC 39, 23 mai 1879, pp. 89-92.

<sup>42</sup> *Rapports du Conseil d'Etat au Grand Conseil de la République et canton de Neuchâtel sur la gestion et l'exécution des lois pendant l'année 1879*, pp. 244-249; *Rapports du Conseil d'Etat au Grand Conseil de la République et canton de Neuchâtel sur la gestion et l'exécution des lois pendant l'année 1880*, pp. 205-208.

## Conclusion

Au terme de la présentation de nos résultats, il convient de les confronter aux questions que nous posions dans notre introduction.

La problématique se déployait en trois temps: établir la filiation entre le mandement de 1773 et la loi de 1889 (histoire du droit); examiner le passage de l'Etat coutumier à l'Etat légiférant; déterminer les modalités de l'accession de l'assistance au statut de préoccupation étatique.

### I. UN DOSSIER MAIGRE: LES LOIS, DECRETS ET REGLEMENTS RELATIFS A L'ASSISTANCE PUBLIQUE ENTRE 1773 ET 1889

Une analyse de notre sujet qui ne prendrait en considération que les textes qui furent en vigueur durant la période étudiée aboutirait à un résultat singulièrement maigre: le mandement de février 1773 est remplacé par l'arrêt relatif à l'assistance des pauvres de février 1819. Ce dernier, formellement, n'est jamais explicitement ni modifié ni supprimé. La loi sur l'assistance publique et sur la protection de l'enfance malheureuse de mars 1889 n'abroge, formellement, aucune loi ou règlement antérieurs. Le Grand Conseil n'a adopté, jusque-là, que des textes qui ne concernent qu'indirectement l'assistance: fondation de la maison de travail et de correction du Devens en 1868, loi sur les fondations en février 1874, utilisation du legs Borel pour créer un orphelinat (1869-1881). Par ailleurs, les lois sur les communes et les municipalités, jusqu'à la révision constitutionnelle de mai 1887, laissent entièrement de côté la question de l'organisation de l'assistance par la commune d'origine.

La nécessité affirmée dans notre introduction de l'interrogation de la documentation réunie à l'aide des deux autres question formulées nous semble ainsi recevoir quelque fondement.

### II. DE L'ETAT COUTUMIER A L'ETAT LEGIFERANT (1773-1848)

L'étude de l'exercice que fit le Conseil d'Etat, entre 1773 et 1815, de son droit de "haute police" et de surveillance des communautés aboutit à montrer que le gouvernement ne chercha jamais à régler de manière uniforme l'assistance communale. Pendant quarante ans, les seules mesures générales prises se résument à une interdiction de la mendicité sans prise sur les réalités.

Parallèlement, pourtant, une nouvelle conception du rôle de l'Etat, de l'exercice de l'emprise du pouvoir sur les communes se met en place; l'étude du traitement des requêtes de pauvres se plaignent de l'insuffisance des secours reçus de leur commune, l'étude, aussi, de la réglementation par le Conseil d'Etat de l'accès au système caritatif gouvernement, montrent de la même façon qu'un changement essentiel est en train de se produire: l'Etat décide désormais de façon impérative, ordonne au lieu d'exhorter et gouverne par des *"mesures en quelque sorte législatives"*.

Il prend, ainsi, le relais des initiatives de la Société d'émulation patriotique et, surtout, de la Société du Jeudi, pour lesquelles les années 1809-1816 représentent véritablement une phase de réalisations concrètes: création de la Chambre d'assurance contre les incendies (1810), de la Caisse d'Epargne (1812). La volonté de réformer, par des mesures générales, les *"diverses branches de police et d'administration et autres objets d'utilité publique"*, selon les termes par lesquels la Société du Jeudi définissait son ambition, est devenue le fait du Conseil d'Etat.

L'échec de la Société du Jeudi dans ses tentatives de mise en oeuvre d'un projet de régulation uniforme de l'assistance communale (projet Sandoz-Rollin), le refus en 1813 d'une centralisation des ressources de l'assistance communale (proposition de Rougemont) montrent que, alors que le passage de l'Etat coutumier à l'Etat légiférant s'effectue, l'assistance et la bienfaisance en sont exclues.

Le second régime prussien, ainsi, est caractérisé par une singulière carence réglementaire et législative en matière de régulation de l'assistance et de répression de la mendicité: un seul texte, l'arrêt de février 1819, traite, de manière bien sommaire, de l'assistance communale. Il s'agit, certes, de la première occurrence d'un texte réglant de manière uniforme l'assistance communale, et, en cela,

la rupture par rapport à la période précédente est essentielle, mais les communes conservent, de fait, une liberté presque entière d'organiser comme elles l'entendent l'assistance de leurs ressortissants pauvres; seules sont prises quelques dispositions pour préserver les fonds destinés à cet objet.

En matière de répression de la mendicité, l'ancien régime ne légua aucun texte de loi à la République: la loi de 1818-1825 fut refusée par le Roi, puis les Audiences-Générales s'en désintéressèrent; le projet Huguenin, en 1841-1844, sera certes repris dans le projet de Code pénal de 1845-1846, mais ce dernier ne sera jamais adopté.

C'est, surtout après 1832, en fait le Conseil d'Etat qui est en cause: *"tout ce qui tient à l'existence des communautés, à leur administration"*, relève de sa compétence exclusive. Le pouvoir qui est le sien de traiter les affaires communales et de promulguer les règlements administratifs y relatifs sans aucun contrôle parlementaire ne le conduisent pas à uniformiser le fonctionnement des communes et, *a fortiori*, de l'assistance par la commune d'origine.

### **III. L'ACCESSION DE L'ASSISTANCE AU STATUT DE PREOCCUPATION DE L'ETAT (1848-1888)**

Le Grand Conseil de la jeune République neuchâteloise se préoccupa très tôt d'uniformiser le fonctionnement des communes: une première loi, en mars 1849, vise explicitement à *"régler d'une manière uniforme les droits, les attributions et les devoirs des communes et bourgeoisies"*. Dès lors, et jusqu'en 1888, la "question communale" sera l'un des paradigmes de toute la vie politique neuchâteloise.

#### **A. Une législation étonnamment tardive**

L'assistance, pourtant, est étrangement absente des successives lois sur les communes et municipalités. Bien qu'il soit question, dès le milieu des années 1870, de trouver une solution au niveau cantonal à la situation catastrophique de plusieurs chambres de charité, ce n'est qu'en 1887-1889 que l'assistance est organisée constitutionnellement et législativement.

On ne régleme, ainsi, l'assistance qu'au moment où l'on change complètement de système: la pratique pluriséculaire de l'assistance par la commune d'origine n'a jamais, dans le canton de Neuchâtel, fait l'objet d'une loi.

Comparativement à d'autres cantons suisses, Neuchâtel accuse, en matière de législation sur l'assistance, un retard considérable, de presque un demi-siècle. Les raisons de cet état de fait étonnant sont de trois ordres.

Tout d'abord, réformer en l'organisant l'assistance par la commune d'origine eût rendu, en redonnant aux communes les moyens de continuer à fonctionner, la suppression du dualisme administratif commune/municipalité plus difficile, politiquement moins nécessaire.

La question financière, deuxièmement, ne doit pas être négligée: centraliser, comme cela fut proposé, l'assistance eût signifié une ponction sur les ressources de l'Etat.

La troisième raison tient au caractère essentiellement privé du paysage philanthropique neuchâtelois.

#### **B. Corsetage législatif et prise en charge de tâches d'assistance par l'Etat**

Si l'assistance ne fait que très tardivement l'objet d'une législation cantonale, cela tient aussi, et selon nous surtout, au fait que la bienfaisance privée assume la quasi totalité des tâches sociales qui, sans cela, devraient être prises en charge par l'Etat.

Ainsi, s'il ne s'était pas agi d'adopter des dispositions législatives relatives à la privation de liberté, le Grand Conseil n'aurait pas eu à intervenir dans la création de la maison de travail et de correction du Devens, qui est, essentiellement, *"une opération toute communale"*. En 1868, *"tous les établissements de bienfaisance qui existent, sauf un, ont été créés sans l'intervention de l'Etat"*.

Ce n'est qu'en 1874 qu'une loi sur les fondations uniformise et régleme la bienfaisance privée. L'Etat, parce que les fondations *"tiennent la place de services publics organisés par l'Etat lui-même ou par les Municipalités"*, n'est pas en position de force. Il désire certes soumettre les fondations à un

## Conclusion

corsetage législatif comparable à celui auquel furent soumises les communes en 1849, mais il se heurte à une vive résistance, qui le conduit à n'appliquer qu'avec modération la loi sur les fondations.

Cette prégance de la bienfaisance privée, le fait que l'Etat ne prenne en charge aucune tâche d'assistance, expliquent pourquoi, lorsque F.-L. Borel meurt en 1869 en laissant tous ses biens à l'Etat "*pour être employés à un oeuvre d'utilité publique*", il faut dix ans pour décider de l'emploi de la succession et que l'orphelinat Borel ouvre ses portes. Ce dernier ne doit son existence qu'au hasard, à l'occasion qu'est le legs Borel: sa création ne procède pas d'une politique sociale concertée que l'on mettrait en oeuvre.

Après 1888, par contre, la situation change: L'Etat prend en charge, aux termes de la loi sur les communes, le Devens, il créera dans les années 1890 l'hospice pour incurables souhaité dans le canton depuis plus de vingt ans; un legs lui permettra de créer un hospice cantonal pour vieillards<sup>1</sup>.

L'étude de la "légifération" (allemand Gesetzgebung) neuchâteloise relative à l'assistance publique montre ainsi le caractère tardif du passage de cette matière dans la sphère de compétences de l'Etat (allemand Verstaatlichung): pour des raisons politiques (question communale), financières et parce que la bienfaisance privée assume l'essentiel des tâches institutionnelles en la matière, le corsetage législatif et réglementaire de l'assistance publique et des fondations n'intervient que très tard; quant à la prise en charge directe par l'Etat de ces tâches d'assistance (hôpitaux, asiles), elle est, à l'exception explicable de l'orphelinat Borel, postérieure à 1888.

## IV. QUESTIONS EN SUSPENS

Nous nous contentons, pour conclure définitivement ce travail, de rappeler quelques-unes des recherches qu'il conviendra auxquelles il conviendra de s'atteler pour confirmer, nuancer ou infirmer nos résultats, sans dresser une liste exhaustive.

Les archives administratives, tout d'abord, devront être prises en considération, pour la période 1832-1888: cela permettra de déterminer de quelle manière le Conseil d'Etat règle les nombreux cas particuliers soumis à son appréciation. Complété par un éventuel dépouillement des affaires particulières (requêtes de pauvres contre leur commune, ...) pour les années 1815-1848, ce travail devrait permettre d'apprécier les modalités de l'intervention gouvernementale en la matière. Il est vraisemblable, en effet, que, malgré l'absence de bases législatives ou réglementaires explicites, les pratiques obéissent à des règles, qui subissent des inflexions.

La bienfaisance privée est, à notre sens, le domaine dont l'examen s'impose avec le plus d'urgence. Nous sommes persuadés que les résultats (articulation de l'initiative privée, du soutien communal et de l'intervention étatique) permettront de rendre compte des modalités de l'accession de l'assistance publique au statut de préoccupation gouvernementale.

L'assistance communale devra aussi faire l'objet d'une étude de cas, au moyen de l'histoire d'une ou de quelques chambres de charité. Le troisième volet d'un triptyque législation/réglementation cantonale, pratiques administratives du Conseil d'Etat et assistance communale sera ainsi dessiné.

Au niveau méthodologique, enfin, la matière déjà réunie et les recherches encore à effectuer devront être soumises au double filtre de la comparaison avec les résultats obtenus pour d'autres Etats et d'une conceptualisation plus élaborée des rapports entre pauvreté, mendicité et assistance publique.

---

<sup>1</sup>Nous avons renoncé, dans ce travail, à exposer l'histoire de la création de l'asile cantonal pour vieillards créé après 1888 grâce au legs DuBois. Voir: *Documents relatifs au citoyen Edouard DuBois, fondateur d'un asile cantonal pour les vieillards*, La Chaux-de-Fonds, Imprimerie du National Suisse, 1888, 32 pages. BPUN, cote QD 8402.

**Liste des annexes.**

Annexe n°1: le système de l'assistance publique à la fin du premier régime prussien

Annexe n°2: mandements de 1749 et 1773 sur la mendicité

Annexe n°3: Rapport du procureur-général de Rougemont du 11 février 1812

Annexe n°4. Tableau des membres admis à la Société d'émulation patriotique entre 1791 et 1811

Annexe n°5. Enquête de la Société du Jeudi sur les pauvres (1802-1803), réponses rentrées

Annexe n°6. Le projet de loi de juin 1819 et l'arrêt relatif à l'assistance des pauvres de février 1819

Annexe n°7: le projet de loi soumis au Corps législatif en 1842 et les articles 96 à 98 du projet de code pénal de 1845-1846

Annexe n°8: Loi sur l'assistance publique et sur la protection de l'enfance malheureuse du 23 mars 1889 (articles 1-45)

Orthographe modernisée; ponctuation des documents respectée.

Annexe n°1: le système de l'assistance publique à la fin du premier régime prussien

AEN, *Fonds Berthier*, I, Essai sur l'état actuel de la Principauté de Neuchâtel. Registre in 4, 437 pages.

1. Extraits du chapitre 12 (pp. 181-204)

"Chapitre 12.

Des établissements de bienfaisance.

Les établissements de bienfaisance de cette Principauté offrent à considérer, 1°. Les dispositions générales ordonnées par les lois en faveur des indigents, 2°. les hospices et Maisons de secours, 3°. Les fonds pieux destinés à soulager les pauvres, 4°. Enfin les caisses de famille.

Section 1ere.

Dispositions générales en faveur des indigents.

Les lois imposent à chaque commune l'obligation d'entretenir ceux de ses membres qui ne peuvent pourvoir à leurs besoins. Les secours dus aux pauvres *communiers* sont donc la première destination des revenus de la commune. Si ces revenus sont insuffisants, les communiers aisés se cotisent. Quand ils ne donnent pas d'argent, ils logent et nourrissent chacun à leur tour les pauvres qui ont besoin de secours. Par cette disposition aucun sujet membre d'une commune ne peut manquer du nécessaire. Si tous les membres d'une commune étaient hors d'Etat d'assister l'indigence, la commune représenterait ses besoins au gouvernement, qui prendrait des mesures pour faire cesser son état de détresse.

Mais tous les pauvres ne sont pas membres d'une commune. Il existe de simples sujets de l'Etat, des étrangers, et enfin des bâtards, qui n'ont aucun secours à prétendre sur les fonds communaux ou sur les communiers aisés. Il faut même y joindre quelques bourgeois de Valangin; car cette bourgeoisie n'a point essentiellement droit de commune. Pour secourir les indigents de ces diverses classes, on dispose en leur faveur du produit d'une quête qui se fait chaque dimanche dans les paroisses. Le pasteur et les anciens d'Eglise distribuent ce produit. C'est ce que l'on appelle *fonds des sachets*; les Français réfugiés ont un droit particulier à ces distributions. Les bâtards et leur postérité, étant mainmortables d'après les droits du Prince, sont entièrement à sa charge, lorsqu'ils sont dans le besoin; c'est pour les secourir que le Prince assigne une somme annuelle de 2700 £ que son insuffisance a fait porter à 4000 £ environ.

Ces moyens de secours ayant paru suffisants, le gouvernement a interdit la mendicité par une ordonnance de 1773. Mais l'on a manqué son but en décrétant la peine du pilori, et en ne s'occupant pas assez du moral des pauvres. La mendicité a donc continué et continue encore, malgré toutes les peines que l'administration s'est donnée pour la déraciner.

Quand on parle de l'abolition de la mendicité, il ne peut être question que des sujets et habitants de l'Etat, et non des rôdeurs de profession. Ceux ci trouvent à leur passage un gîte dans chaque village où ils sont logés et nourris aux frais de la commune, à leur départ, ils reçoivent quelques sols, appelés *passade*, pour leur faciliter les moyens de sortir de l'Etat. La maréchaussée surveille ces rôdeurs et les escorte. Ceux qui reparaissent deux ou trois années de suite sont fustigés par l'exécuteur de la haute justice.

Si par des incendies, des inondations, ou d'autres fléaux, une commune entière ou quelques individus ont éprouvé une perte considérable, le gouvernement ordonne de faire des quêtes, ou dans les Eglises de toutes les paroisses, ou seulement dans un certain nombre. Quelquefois aussi, il permet aux partis qui ont souffert de faire des quêtes dans les maisons des particuliers et il détermine l'arrondissement de la quête.

Il n'est pas inutile d'observer ici que dans un très petit pays les relations entre les habitants sont tellement multipliées qu'il doit nécessairement en résulter des secours particuliers de tous les genres. Nous ajouterons une seconde observation, c'est que les membres sans fortune des communes aisées se reposent avec trop de facilité sur les secours qu'ils savent bien ne pouvoir leur être refusés. N'ayant plus ainsi la crainte du besoin, ils perdent l'un des premiers ressorts de l'activité et de l'ordre sans lesquels une famille ne peut prospérer.

Section 2e.

Des hospices et maisons de secours.

Il n'existe malheureusement dans la Principauté aucun hospice général, où des malades pauvres et sans asile soient recueillis et soignés. Le besoin d'un établissement pareil se fait sentir depuis longtemps, et sa privation donne souvent lieu à des actes d'inhumanité, surtout à l'égard des étrangers surpris dans ce pays par la maladie,

la fatigue, ou le découragement; et à l'égard des fous qui, s'ils ne sont pas reçus dans les hospices de Berne et de Besançon, sont traités dans les campagnes, moins comme des malades, que comme des hommes méchants.

Les villes de Neuchâtel et du Landeron ont à la vérité des hôpitaux; mais le compte que l'on va rendre de ces établissements prouvera toute leur insuffisance.

#### Hôpital de Neuchâtel

De temps immémorial les Princes avaient fondé un hôpital dans la Ville de Neuchâtel et un asile pour les lépreux à un quart de lieue de distance. L'une et l'autre de ces fondations se ressentaient du peu de ressources des fondateurs. A l'époque de la réformation, les biens des communautés religieuses furent déclarés propriété du Prince. Jeanne de Hochberg, demeurée catholique, refusa par scrupule de s'approprier les biens enlevés à l'Eglise, et l'on voit que dès 1539 elle céda à l'hôpital de Neuchâtel les maisons, les dîmes, les cens et les autres revenus des anciens chanoines de Notre-Dame. La faiblesse et le peu d'ordre de cette Princesse firent souvent révoquer ses autres concessions par ses successeurs, mais celle-ci fut confirmée par un acte authentique de 1558. Par cet acte, les Conseils de la Ville de Neuchâtel sont nommés administrateurs des revenus de l'hôpital, avec autorité d'élire parmi les bourgeois un *hospitalier* qui doit être assermenté par le Prince, dès que le choix est approuvé. Il est expressément stipulé, que les revenus de l'hôpital seront employés aux oeuvres de piété et de charité, aux traitements des ministres et des maîtres d'école, à l'entretien des temples et de tout ce qui concerne le culte.

Les biens donnés à cet hôpital étaient:

1°. Une vieille maison nommée l'hôpital et qui a été démolie pour bâtir l'hôtel de Ville.

2°. Les maisons qu'habitent aujourd'hui deux des pasteurs de la ville et divers instituteurs dans le voisinage du château.

3°. Une maison de caves et de pressoirs.

4°. Une petite forêt appelée *le bois de l'hôpital*

5°. Les dîmes en blé des districts de Fontaines, Boudevilliers et Fenin rapportant environ 5 087 £.

6°. La dîme en vin du district de St. Blaise évaluée 3 024 £

L'hôpital de Neuchâtel possédait avant cette donation des cens fonciers et des vignes provenant de fondations pieuses, tant en faveur de l'hôpital que de la maison des lépreux.

Les biens de ce dernier établissement sont administrés au profit de la ville par un receveur particulier.

Toutes les vignes situées dans la mairie de Neuchâtel et possédées par des non bourgeois doivent la dîme à l'hôpital. Le produit de cette dîme est évalué dans le produit de la dîme de St. Blaise.

Les charges acquittées par ces fonds sont très considérables. Elles consistent dans les traitements des Pasteurs de Neuchâtel, d'Engollon, de Fenin, de Boudevilliers et des marguilliers; dans la réparation du temple supérieur et de tous les établissements du culte; dans la nourriture des mendiants vagabonds et le secours de quelques soins accordés à chacun d'eux pour continuer sa route; dans une fourniture de 24 muids de froment faite aux pauvres de plusieurs communautés du Val-de-Ruz et du Vignoble; enfin, dans le traitement d'un hospitalier, d'un sous-hospitalier et de divers autres employés. Les rentes de la ville couvrent le déficit qui existe dans les fonds de l'hôpital.

En 1781 M. David Pury fit bâtir à ses frais l'hôpital actuel. Ce bâtiment assez considérable a pour destination actuelle de loger l'hospitalier et de servir de lieu de retraite à de vieux bourgeois privés de ressources. Il contient encore quelques chambres pour des malades, des prisons de police, une salle d'armes, un local où se distribuent les soupes économiques et un lieu où les mendiants vagabonds sont couchés et nourris momentanément. L'hospitalier est aujourd'hui élu par le Conseil Général de la ville et choisi parmi les membres du Grand Conseil. Cet emploi est considéré comme l'un des plus lucratifs de la ville. Le traitement en excède 1 000 £. L'hospitalier est nommé pour trois ans, depuis très longtemps, il n'est plus présenté à l'approbation du Prince, qui en général a perdu toute espèce d'inspection directe sur ces établissements. Le maître bourgeois en chef est surintendant de l'hôpital. Les comptes des recettes et délivrances de l'hospitalier se rendent devant les Ministres.

Pendant 20 années et au-delà, le magistrat de Neuchâtel a continué au profit de l'hôpital une petite loterie à laquelle il avait été autorisé, pour réparer des désastres de l'inondation de 1750. Cette loterie considérablement augmentée et portée au capital de 210 000 £ n'a plus le même but aujourd'hui; et les bénéfices d'environ 10 000 £ qu'elle procure chaque année sont considérés comme une augmentation des revenus de la ville.

L'hôpital du Landeron n'a et ne peut avoir d'autre destination, par sa construction, que de servir d'asile aux mendiants et rôdeurs; ils y sont nourris et logés pendant une nuit.

Les revenus des capitaux de cet hôpital sont de .... 256 £

La recette du Landeron lui délivre un muid de vin.. 50

Le canton de Berne, comme abbé de St. Jean, 4 muids de froment estimés à..... 218

Et deux muids d'avoine qui peuvent valoir..... 38

Total du revenu 562 £

Dans plusieurs villages, comme Colombier et Cressier, il existe des fondations qui portent le nom d'hôpitaux, mais qui n'ont d'autre destination que le logement et l'entretien des rôdeurs et vagabonds à la décharge des communes.



Maison des orphelins à Neuchâtel

En 1720 Madame Chambrier constitua un fond de 2 000 £ en ordonnant que ses rentes seraient appliquées à l'entretien d'une maison de discipline et de charité, où les enfants privés de secours travailleraient et recevraient une éducation propre à les tirer de l'oisiveté. En attendant que d'autres dons eussent procuré une somme suffisante pour atteindre le but qu'elle s'était proposé, Madame de Chambrier décida que la somme qu'elle avait donnée serait administrée par la Chambre de Charité et son produit délivré aux pauvres.

Treize années après, J.J. L'Allemand, bourgeois de Neuchâtel, légua tout son bien, formant un capital de près de 100 000 écus, à la maison de charité ou de discipline, en priant les directeurs d'appliquer la partie la plus considérable des revenus à *faire instruire les pauvres enfants orphelins de cette ville, ou autres membres du Christ, qui sont hors d'état de pouvoir subsister et être instruit sans aucun secours charitable.*

Cette riche succession et d'autres legs pieux ont permis la construction d'une maison où les orphelins sont logés, entretenus et élevés.

La direction de la maison des orphelins est indépendante du magistrat de la ville de Neuchâtel: elle est composée de deux pasteurs, deux Conseillers d'Etat, trois membres du Petit Conseil de la ville, trois membres du Grand Conseil, six notables de la bourgeoisie, en tout seize membres, présidés par l'ancien des membres du Petit Conseil. Un secrétaire et un huissier sont les seules personnes de cette administration qui reçoivent des traitements.

Les fonds de la maison des orphelins consistent en bâtiments et en créances qui rapportent annuellement 12 000 £ environ. Ce revenu administré avec économie suffit aux dépenses actuelles.

Ces dépenses consistent 1°. dans le traitement d'un régent chargé de l'éducation des orphelins. 2°. dans le traitement de la maîtresse chargée d'élever les filles orphelines. 3°. dans l'entretien complet des enfants. 4°. dans le paiement des apprentissages. 5°. Enfin, dans les réparations des bâtiments et les autres dépenses de cette administration.

Quoique par la fondation de J.J. L'Allemand *tous les pauvres enfants orphelins membres du Christ* aient droit à être élevés dans la maison, depuis longtemps elle est presque entièrement destinée aux enfants des bourgeois de Neuchâtel. La direction se charge des enfants à l'âge de 11 ans [sic], il pourvoit à leur instruction, à leur habillement, à leur nourriture jusqu'à ce qu'ils aient fait leur communion, ce qui a lieu ordinairement à 17 ans. Ceux des élèves qui ont des talents distingués sont secourus de manière à pouvoir suivre leurs études et à entrer dans le commerce ou dans quelque autre profession libérale, les autres sont placés en apprentissage chez des artisans, et les frais de ces apprentissages sont payés, pour les garçons, par la direction des orphelins, et pour les filles, par le Consistoire de charité, dont il sera fait mention ci après.

Très longtemps le développement des forces physiques a été négligé dans cette maison, il en résultait que les élèves, habitués à une vie sédentaire, étaient peu propres aux professions qui exigent l'emploi de beaucoup de forces. Depuis que Mr. le banneret de Merveilleux est à la tête de la direction, il a conçu et exécuté l'idée d'occuper dans certaines heures les élèves à des travaux d'agriculture; ce changement a eu les plus heureux résultats, les élèves ont gagné sensiblement en force et en santé et ils ont conservé tout le temps nécessaire pour la lecture, l'écriture, l'arithmétique et la religion qui sont les principales parties de leur instruction.

Le nombre des enfants entretenus est ordinairement de 24 garçons et de 16 filles; celui des élèves sortis de la maison et placés en apprentissage, de 10 à 12.

## Section 3e.

Des fonds pieux destinés à  
soulager les pauvres

Chaque commune a un mode particulier de pourvoir à l'entretien de ses pauvres. Il est inutile de rendre compte de ces différents modes, qui quand au fond se réduisent à deux. 1°. Celui où la commune conserve ses revenus et les applique elle-même à l'entretien de ses pauvres. 2°. Celui où une commission administre des capitaux provenant ou de legs pieux, ou de la commune, et en distribue les revenus aux indigents. Ces commissions sont connues sous le nom de *chambre de charité, chambre de pauvres, comité de charité*. On va indiquer sommairement et par ordre de juridiction, les observations auxquelles le mode d'entretien des pauvres de certaines communes peut donner lieu.

## Neuchâtel

Les bourgeois indigents de Neuchâtel, dans quelques lieux qu'ils soient domiciliés, les pauvres reçus habitants de la ville, et particulièrement les descendants des Français réfugiés, sont secourus par une chambre de charité composée de 40 membres, qui sont 4 pasteurs, 2 Conseillers d'Etat, 7 membres du Petit Conseil, 13 du Grand Conseil et 14 notables. L'assemblée de tous les membres n'a lieu que deux fois par an, pour s'occuper des objets

## Pauvreté, mendicité et assistance publique...

de finance et entendre le rapport général sur la situation des pauvres et les secours à leur accorder. Les secours ordinaires se distribuent tous les jeudis par un Conseil de quinze membres de la chambre. Un comité secret de cinq membres cherche à connaître les pauvres honteux et à prévenir leurs demandes.

La Chambre distribue annuellement en charités 26 000 £. Pour subvenir à cette dépense, elle possède 160 000 £ de capitaux, dont la rente forme une somme de 6400 £. La ville de Neuchâtel lui donne pour secourir les bourgeois de Neuchâtel 6048 £. Les 15 600 £ de déficit sont couverts par le produit d'une quête faite chaque année chez les particuliers aisés et par quelques legs ou dons pieux.

La chambre de charité a fondé un établissement de soupes économiques: ces soupes sont vendues depuis le 1<sup>er</sup> novembre jusqu'au 30 avril, à raison de trois sols de France les trente onces. Les pauvres secourus reçoivent gratuitement des rations.

La chambre achète des bois en gros pour les faire détailler par très petites portions et au prix coûtant, cet établissement est très avantageux aux ménages peu aisés.

### Consistoire de charité

Les pasteurs de la ville le composent. Anciennement il était chargé de la distribution de la presque totalité des secours, aujourd'hui il ne fait plus que l'emploi suivant des 200 £ de rente qui sont le produit de ses capitaux. 1°. Il paye les apprentissages des filles élevées dans la maison des orphelins, 2° une partie des apprentissages de quelques filles non bourgeoises qui n'ont pas été élevées dans cette maison, 3° 33 £ 10 s. pour chacun des trois pasteurs de la ville, 4° 40 £ pour la chambre de charité, 5° 10 £ pour le ministre du vendredi, 6° les traitements modiques assignés à ses boursier secrétaire et huissier.

### Le Landeron

Il n'existe dans cette juridiction, aucun établissement de bienfaisance digne de fixer l'attention.

### Boudry

Dans cette petite ville dont la population n'est pas dans l'aisance, une chambre de charité composée du pasteur, du consistoire, du lieutenant de justice et du maître bourgeois de Boudry, fait la distribution des secours. Les capitaux dont les rentes sont annuellement réparties s'élèvent à 14 444 £. La Chambre reçoit de plus 336 £ de contributions volontaires, deux muids de froment des moulins de Boudry, un muid quatre émines de la recette de Colombier, huit mesures d'orge et deux de froment de l'hôpital de Neuchâtel.

Par son institution cette chambre de charité n'accorde de secours qu'aux seuls bourgeois de Boudry. Les pauvres étrangers à cette bourgeoisie seraient sans secours si le pasteur actuel ne s'était occupé avec zèle de leurs besoins. Il fait une quête annuelle en leur faveur et leur distribue en pain et comestibles une somme d'environ 500 £.

### Val-de-Travers

Dans chacune des six communes de cette juridiction, les secours sont accordés par le corps entier de la commune, par des chambres de charité, enfin par les consistoires. Les communes de Couvet et de Fleurier sont celles qui s'occupent avec le plus de soin de leurs pauvres. Dans la première, les secours distribués sont d'environ 1800 £ à 2000 £ par an. Les capitaux de sa chambre de charité s'élèvent à 27 275 £.

### Thielle

Nous n'avons rien d'important à observer relativement au mode de secours employé par les communes de cette châtellenie.

### La Côte

Auvernier distribue à ses indigents 430 £. Sa chambre des pauvres a un capital de 9 888 £. Elle répartit annuellement 240 à 250 £.

Les communes de Corcelles de Cormondrèche et de Peseux ont des établissements semblables.

### Rochefort

Nous n'avons rien de particulier à observer sur Rochefort et la Chaux du Milieu.

Ponts-de-Martel

Une société de particuliers a fondé aux *Ponts* un comité de charité qui s'occupe avec zèle et intelligence du soulagement des pauvres. Ce comité distribue annuellement environ 1000 £ aux communiers ou étrangers qui ont besoin de secours.

Boudevilliers, la commune de  
de Boudevilliers soulage les pauvres par elle-même et par sa chambre de charité. Il y a quelques temps qu'elle s'est proposée de verser dans la caisse de cette chambre le produit de l'imposition dont elle a taxé les terres en abolissant momentanément les jachères et le parcours.

Colombier

Le nombre considérable de particuliers riches qui habitent cette commune et les environs procure aux pauvres des secours abondants. Ces secours sont répartis par le Consistoire et une chambre de charité.

Bevaix

Le voisinage des fabriques attire dans cette commune un grand nombre d'ouvrier étrangers, et qui n'ont guère d'autres secours que ceux qui leur sont envoyés par les propriétaires mêmes des fabriques. Les pauvres communiers de Bevaix sont secourus par la commune et par une chambre de charité. La commune quoique riche use de beaucoup de parcimonie dans ses dons.

Cortailod

La commune distribue annuellement 840 £. Le consistoire qui possède un capital de 12 212 £ et retire le produit de ce qui est recueilli aux portes du temple, fait des distributions qui montent à 749 £. Malgré ces secours les pauvres sont dans l'usage de mendier les premiers dimanche de chaque mois, ce qui leur procure plus de comestible que d'argent; les communiers sont toujours préférés aux habitants dans la répartition des secours publics.

Verrières

La plupart des communes de cette juridiction ont des chambres de charité; leurs fonds sont insuffisants pour assister les pauvres qui, dans cette partie de l'Etat, sont en plus grand nombre que dans les autres juridictions. Il y a quelques années qu'un négociant nommé Giroud, mort à Naples a donné une somme de plusieurs milliers d'écus en augmentation des fonds de la chambre de charité du *Petit Bayard* dont il était originaire.

Lignièrès

Les pauvres communiers sont secourus par la chambre de charité qui leur distribue environ 336 £ par an. Les pauvres non communiers n'ont d'autres ressources que les aumônes des particuliers.

Brévine

Cette commune soulage ses pauvres et par elle-même et par sa chambre de charité. Henry Jolly décédé en 1804 a légué environ 20 000 £ à cette commune pour fonder un hospice, où les indigents et les mendiants doivent, selon le vœu du fondateur, être reçus et trouver des lits, de la soupe ou du lait et du pain d'orge pour le jour de leur arrivée, et le lendemain les mêmes aliments à leur départ.

Gorgier

La paroisse de St. Aubin qui comprend toute la juridiction de Gorgier soulage les pauvres des cinq communes qui la composent par l'intermédiaire d'une chambre de charité; ses distributions s'élèvent annuellement de 5 à 600 £. Dans les cas malheureux, les communes donnent quelques secours, mais seulement à leurs communiers. L'entretien des enfants illégitimes nés de filles habitant la terre de Gorgier est à la charge du seigneur.

Vaumarcus a une chambre de charité, qui distribue annuellement 120 £. C'est la rente d'un capital de 3119 £. L'entretien des enfants illégitimes

est à la charge du seigneur.

#### Travers

La chambre de charité et la commune de Travers soulagent assez généreusement les pauvres communiens; il en est de même de la commune de Noiraigue: Dans cette dernière, il existe une fondation récente mais ingénieusement calculée. Son but est de procurer progressivement les fonds nécessaires pour améliorer l'instruction publique.

#### Valangin

Les nombreuses communes de cette juridiction distribuent d'assez modiques secours à leurs pauvres communiens. Dans plusieurs communes il existe des chambres de charité faiblement dotées. Les revenus des secours obtenus aux portes des temples sont très peu considérables et les consistoires en laissent parvenir quelques parties aux pauvres privés de la qualité de communier. Le Prince donne annuellement aux indigents de cette juridiction huit muids de froment.

#### Le Locle

Cette grande commune compte au nombre de ses membres une grande partie des individus qui peuplent les mairies de la Brévine, de La Chaux-de-Fonds et de la paroisse de La Chaux-du-Milieu. Lorsqu'ils ont besoin de secours, ils se rendent au Locle et en réclament auprès de leur commune.

Pour la répartition de ces secours, il existe 1°. Le corps entier de la commune 2°. Une chambre de charité, 3°. Un comité pour l'abolition de la mendicité 4°. Le consistoire.

La commune donne des secours à ses communiens, soit qu'ils habitent dans son arrondissement ou ailleurs. Ses distributions montent à environ 4400 £ par an.

La chambre de charité ne délivre des secours qu'aux descendants de ceux qui ont contribué à former ses capitaux, elle répartit annuellement 8400 £, dont 1600 £ proviennent des rentes de ses capitaux. Le restant est procuré par des quêtes chez les particuliers aisés.

Le comité distribue indistinctement à tous les indigents, étrangers ou sujets du pays, le produit des cotisations faites annuellement par quelques familles. Ces cotisations s'élèvent ordinairement à la somme de 2400 £.

Le consistoire a 4000 £ de capitaux, il répartit à tous les pauvres sans distinction 500 £ provenant de la rente de ce capital et des aumônes reçues aux portes du temple.

Un établissement de soupes économiques avait été formé au Locle; mais on craint qu'il ne puisse se soutenir, à raison de la grande répugnance des pauvres pour les soupes qui y sont distribuées.

#### La Sagne

Cette commune la plus riche de la Principauté aurait des ressources plus que suffisantes pour entretenir ses pauvres, si elle administrait charitablement ses biens. Ses secours en faveur des seuls communiens résidants à la Sagne se bornent à la somme de 1964 £, celles de la chambre de charité sont de 926 £. Le Consistoire délivre aux pauvres communiens ou étrangers 180 £ et un comité de particuliers fait de la même manière une distribution de 2000 £.

Ces secours ne peuvent suffire, et les plaintes fréquentes des pauvres de la Sagne excitent une sorte d'indignation chez tout homme qui sait qu'outre des capitaux considérables, la commune possède un pâturage suffisant pour la nourriture de 7 à 800 pièces de bétail, que des membres de la commune propriétaires de nombreux bestiaux retirent de ce pâturage 100 à 190 £ tandis que le pauvre qui a un droit égal à cette propriété ne peut en retirer aucun avantage. A la vérité l'on a mis cette année une faible imposition sur la bétail des riches; mais si, comme au Locle, cette imposition était de 12 £ pour chaque pièce de bétail, en laissant encore quelques bénéfices aux riches, l'on obtiendrait une rente de 8400 £ au moyen de laquelle les pauvres de la Sagne pourraient être entretenus.

#### Brenets

Cette commune et une chambre de charité donnent des secours aux pauvres communiens; le consistoire soulage tous les pauvres sans distinction. La totalité des secours est de 1000 £ environ.

#### La Chaux-de-Fonds

## Introduction

Cette commune la plus peuplée de la Principauté, loin d'avoir des capitaux, n'a que des dettes, et ces dettes sont le résultat de l'incendie qu'elle a essuyé en 1794. Le manque de ressources publiques a donné à ses habitants une activité que l'on ne remarque pas ailleurs. Cette activité a eu aussi pour objet le soulagement des pauvres, une chambre de charité s'est formée, à force d'économie et de cotisations; ses fonds ont été portés à la somme de 41 000 £. Ces fonds seront vraisemblablement triplés par la donation qu'a faite un communier de la ville. Cette chambre pourvoit avec zèle et discernement au soulagement des indigents issus des familles qui ont contribué à son établissement. Un autre fond, connu sous le nom de *fond du vendredi*, distribue des secours aux communes qui ne sont pas membres de la chambre de charité, aux habitants et aux étrangers. Enfin une chambre d'éducation érigée en 1785 a rassemblé au moyen d'une petite loterie et des cotisations un capital de 43 000 £. il n'entre pas dans le plan de ces notes de parler de l'usage fit dernièrement de cette somme pour améliorer l'éducation publique, l'on se bornera à dire ici que la chambre d'éducation destine annuellement 1000 £ pour payer les mois d'école des enfants, qui par la pauvreté des parents demeureraient privés d'éducation.

Les secours qu'on répartit à la Chaux de Fonds

sont donc.

- 1°. Le produit des revenus de la chambre de charité et d'une quête..... 7000 £
  - 2°. Le fond du vendredi..... 1300
  - 3°. Les aumônes recueillies aux portes du temple et remises par le pasteur aux mendiants et rôdeurs étrangers..... 700
  - 4°. Les mois d'école fournis par la chambre d'éducation 1000
- Total des secours publics 10 000

### Section 4e.

#### Des caisses de famille

Il y a dans la Principauté des familles qui ont établi des fonds destinés à secourir ceux de leurs membres qui viendraient à éprouver des malheurs et des besoins. Les fonds des familles riches et peu nombreuses s'accroissent rapidement; mais il est très difficile de soutenir les caisses des familles composées d'un grand nombre d'individus dont plusieurs réclament des secours.

Les fonds de ce qu'on appelle *Les quatre rues* de la ville de Neuchâtel peuvent être rappelés ici. L'origine première de ces fonds remonte aux temps les plus reculés; ils ont été successivement augmentés par les cotisations de divers bourgeois. Tout bourgeois qui a son domicile dans l'un des quatre rues peut demander de participer aux fonds; il paye une somme lorsqu'il est reçu. Les revenus des fonds des rues, qui pourraient utilement être employés à des fonds de bienfaisance et qui eurent primitivement cette origine, sont aujourd'hui partagés entre tous les membres. Ils reçoivent chaque premier dimanche de mars un dividende qui selon le plus ou moins de partageurs est de 5 ou 6 £. Tout bourgeois incorporé dans l'une des rues devient membre d'une autre rue, lorsqu'il y transporte son domicile."

## 2. Extrait du chapitre 27, paragraphe 6 (pp. 441-443)

### Chapitre 27. Des dépenses.

#### "Paragraphe 6.

Entretien des enfants illégitimes, aumônes et gratifications accordées par le Prince.

Les enfants trouvés et les enfants illégitimes qui, n'ayant point de père reconnu, sont privés des secours de leur mère, ont droit à être entretenus par le Prince. Le nombre de ces enfants est de trente environ. Le Procureur-Général est chargé de pourvoir à leur entretien et à leur éducation. Il paye des pensions de 6 à 12 £ par mois pour chaque enfant jusqu'à seize ou dix-sept ans.

Pour payer cet entretien, il est accordé sur la trésorerie une somme fixe de 2700 £. Cette somme est délivrée par fractions au secrétaire du Conseil d'Etat, sur lequel le Procureur-Général assigne les paiements à faire. L'excédent de la somme, quand on a payé toutes les pensions des enfants illégitimes, est distribué en aumônes par une commission du Conseil d'Etat, qui accorde surtout des secours aux pauvres privés des droits de bourgeoisie ou de communauté. Le secrétaire du Conseil d'Etat est comptable de tout ce qu'il a reçu et délivré; il perçoit le 4 pour cent des sommes payées.

Depuis plusieurs années le renchérissement des objets de première nécessité avait rendu la somme de 2700 £ insuffisante. On voit par le calcul des sommes employées pendant les dix années de 1794 à 1804 à l'entretien des enfants illégitimes et en aumônes que la somme de 4580 £ a été nécessaire. Encore a-t-il fallu la plus sévère économie pour subvenir avec cette dernière somme aux plus pressants besoins, de la classe des pauvres la plus

Pauvreté, mendicité et assistance publique...

malheureuse.

Le prince a de plus assigné sur la trésorerie et divers receveurs des aumônes et gratifications dont nous allons donner l'état.

Entretien des enfants illégitimes et autres, secours assignés sur la trésorerie..... £ 4580  
Aumônes

Quêteur du St. Bernard, sur la recette de Neuchâtel 2 £ sur celle de Valangin 1 £ 4  
Pauvres de la mairie de Valangin en froment sur la recette de Valangin 8 muids 437  
Pauvres du Val-de-Travers en froment sur la recette de Colombier 3 muids 164  
Hôpital de Boudry en froment sur la recette de Boudry 2 muids 109  
Hôpital de Fribourg en vin sur la recette du Landeron un muids 6 setiers 75  
Hôpital du Landeron en vin sur la même recette un muid 50  
Hôpital de Berne en vin sur la même recette 2 muids 100.....1000."

Annexe n°2: mandements de 1749 et 1773 sur la mendicité

1. Mandement du 21 avril 1749<sup>1</sup>

Source: AEN, *Série Assistance 2/1a*.

"Le Gouverneur et Lieutenant Général en la souveraineté de Neuchâtel et Valangin.

A tous les châtelains et maires cette souveraineté ou à leurs lieutenants; salut. Comme nous désirons de toujours contribuer de tout notre pouvoir à tout ce qui peut être le plus avantageux aux peuples de cet Etat, et que nous avons remarqué depuis un certain temps que ce pays est inondé de pauvres de toutes espèces qui vont quêter et mendier de porte en porte; nous avons jugé à propos, de l'avis des gens du Conseil d'Etat, pour remédier à de pareils abus, de mettre en usage les précautions suivantes.

- I. Qu'il sera fait dans chaque village, communauté ou paroisse, un rôle de tous les véritables pauvres qui y seront domiciliés; pour cet effet, il sera enjoint à l'officier en chef de chaque juridiction, de faire assembler Monsieur le pasteur et le consistoire du lieu avec les gouverneurs pour faire ledit rôle le plus exactement que faire ils le pourront, et le premier rôle se fera dans l'espace de six semaines depuis la publication de ce mandement.
- II. Qu'il sera ordonné aux villes, communautés et paroisses, de nourrir et entretenir leurs propres pauvres, sans leur permettre d'aller mendier; et au cas que les biens communs et les contributions volontaires se soient pas suffisants pour l'entretien de leurs pauvres, elles mettront en usage l'article suivant.
- III. Les villes, communautés, ou paroisses, dont les fonds publics, et les contributions volontaires ne suffiront pas pour l'entretien de leurs pauvres, devront faire faire des marques de plomb de la grandeur d'un écu, sur lesquelles seront empreints ou gravés le mot pauvre, avec celui de la communauté ou paroisse, lesquelles marques ils pourront distribuer à leurs véritables pauvres pour qu'ils puissent mendier dans leur propre lieu et non ailleurs; et tout pauvre qui sera pourvu de cette marque, sera obligé de la porter pendue sur son estomac au-dessus de ses habits, pour qu'elle soit vue d'un chacun; et toutes les années, au temps que le rôle des pauvres se fera, ceux qui auront lesdites marques de plomb, seront obligés de les rendre ou de les représenter, pour être de nouveau distribuées suivant les circonstances.
- IV. Il est expressément défendu à toutes personnes, hommes, femmes, ou enfants, de mendier sans avoir la marque de plomb ordonnée dans l'article précédent, et cela sur leur estomac, sous peine, en cas de contravention, soit en mendiant sans ladite marque, soit en la cachant, d'être mis au tourniquet pendant une heure pour la première fois, deux heures pour la récidive; et enfin trois heures et être tourné pour la troisième fois: A quel effet chaque village ou paroisse où il n'y a pas de tourniquet, seront obligés d'en établir un à leurs frais, lequel ne pourra servir que pour ce cas.
- V. Il est de même défendu aux corps de justice et de communauté, de donner d'ores-et-avant des attestations de pauvreté pour mendier, sous quelque prétexte et raison que ce soit, annulant dès à présent toutes celles qui ont été données jusques ici, et autorisant en conséquence les officiers de faire mettre au tourniquet tous ceux qui mendieront avec de pareilles attestations, d'abord après la distribution faite des marques de plomb, qui seront les seuls certificats de pauvreté admis dans l'Etat.
- VI. Les officiers ou justiciers feront mettre au tourniquet tous mendiants et rôdeurs de profession qui seront arrêtés dans leurs juridictions, les autorisant de les faire tourner et même fustiger prévôtalement suivant les circonstances, ce qu'ils exécuteront sans grâce, surtout en cas de récidive; et on autorise les communautés de faire travailler aux chemins ou ouvrages publics, lesdits rôdeurs.
- VII. Lors que les pauvres, de quelque endroit qu'ils soient de l'Etat, voudront s'adresser à la seigneurie pour en obtenir la charité, ils devront s'adresser à Monsieur le pasteur de leur paroisse, qui seul pourra donner des certificats de pauvreté: Défendant à toutes autres personnes d'en expédier sous peine de désobéissance.
- VIII. Tous les officiers en chef de juridiction seront obligés de faire dresser chaque année, pendant le courant du mois de novembre, un rôle exact de tous les pauvres de leur ressort en la manière prescrite en l'article premier, et ils feront distribuer en même temps les marques de plomb, au moyen desquelles les pauvres nécessiteux pourront mendier

<sup>1</sup> Publié une première fois en 1913: C. Perregaux, "Histoire de la Chambre de charité du Locle", MN, 1913, pp. 157-158.

comme il est prescrit à l'article troisième.

Enfin il est ordonné à tous les officiers de remettre à la chancellerie les susdits rôles qu'ils auront fait faire, et cela dans la quinzaine après leur confection; Et pour que ce mandement soit exactement observé, et dans le présent et à l'avenir, et afin que personne ne prétexte cause d'ignorance de son contenu, il sera lu dans chaque Eglise le premier dimanche après le rôle fait, et en outre affiché dans tous les lieux accoutumés. Donné en Conseil tenu au château de Neuchâtel le vingt-unième avril 1749".

## 2. Mandement du 8 février 1773

Source: BPUN, *Placards neuchâtelois*. Cote: Pl. NE 1773, 8 février/1. (Ordonnance de 1773 sur les pauvres).

"Nous le président et les gens du Conseil d'Etat établi par Sa Majesté le Roi de Prusse en sa souveraineté de Neuchâtel et Valangin.

A tous les châtelains et maires en cette souveraineté soit à leurs lieutenants, salut!

Considérant les déplorables effets de la mendicité, dont nous avec douleur les progrès dans ce pays, et qui est si nuisible; et à ceux-là même qui en font métier, à qui elle fait contracter la funeste habitude de la fainéantise, et des vices honteux qui marchent ordinairement à sa suite; et aux vrais nécessiteux, à qui elle enlève avec effronterie les secours de la charité, qui ne sont incontestablement dus qu'à eux seuls; et à l'Etat en général, qu'elle prive de quantité de bras, qui pourraient être employés si utilement à l'agriculture et aux métiers: Et remarquant d'un autre côté avec satisfaction, les bons effets qui ont résulté, de la police que nous introduisîmes à l'égard des rôdeurs et mendiants étrangers par nos mandements du 8 mai 1769 et 15 novembre 1770. Nous avons cru devoir tout à la fois perfectionner et rendre plus efficaces nos ordonnances précédentes qui ont pour objet la suppression de la mendicité dans le pays, et notamment celle du 21 avril 1749 et en même temps renouveler et rédiger en un seul mandement, tous ceux émanés précédemment de notre part, concernant les rôdeurs et mendiants étrangers. Pour cet effet nous avons jugé nécessaire de renouveler et réformer le tout en la forme et manière suivante.

1°. Il est ordonné aux villes, communautés, et paroisses de cet Etat, d'entretenir chacune les pauvres de son district; et si leurs fonds n'y peuvent suffire, le pasteur du lieu devra en avertir l'Eglise à chaque action du service divin pendant quelques dimanches consécutifs, en sollicitant les particuliers d'y pourvoir par les effets de leur charité. Et si cette ressource même était insuffisante pour le soulagement des vrais pauvres du lieu, l'officier devra nous en informer, en nous donnant tous les détails nécessaires tant sur le déficit que sur les moyens d'y suppléer.

2°. Il est ordonné à tous les officiers de judicature, de nous envoyer deux fois l'an, savoir au mois de novembre et au mois de mars, les requêtes de charité des pauvres de leur ressort dûment attestées par eux ainsi que par le pasteur du lieu. Les deniers qui seront accordés en charité, parviendront à chaque pauvre par le ministère soit de l'officier soit du pasteur; et il est très expressément défendu à qui que ce soit, de venir désormais demander la charité personnellement au gouvernement: dénonçant les peines ci après statuées, à ceux qui venant ici sous ce prétexte, en prendront occasion de mendier, soit dans cette ville, soit dans quelqu'autre lieu de cet Etat. Les cas urgents et extraordinaires pourront nous être présentés en tout temps; mais les requêtes où ces cas nous seront exposés, devront également nous être envoyées ou remises par les officiers du lieu, sous les mêmes peines ci après dites, contre ceux qui venant nous les présenter en personne, en prendront occasion de mendier, soit ici, soit dans quelqu'autre lieu de cet Etat.

3°. Toutes personnes, hommes, femmes, ou enfants, qui mendieront en contravention du présent mandement, seront présentées au tourniquet pour la première fois, y seront mises une heure pour la récidive, et enfin deux heures et seront tournées pour la troisième fois.

4°. Les mendiants surpris en contravention hors de chez eux, seront après avoir subi leur peine, renvoyés à leur communauté, qui sera obligée de bonifier à l'escorte qui les ramènera, deux batz par chaque lieue de chemin, tant pour l'allée que pour le retour.

5°. Nous défendons aux pasteurs, de même qu'aux corps de justice et de communauté, de donner dorénavant des attestations de pauvreté pour mendier, sous quelque prétexte et raison que ce soit; annulant dès à présent toutes celles qui ont été données jusques ici: et dénonçant les mêmes peines que dessus, à ceux des mendiants qui seront pourvus de pareilles attestations, lesquelles leur devront être retenues.

6°. Nous ordonnons très expressément, tant aux officiers et gens de justice, qu'aux communautés, paroisses, consistoires, et aux pasteurs spécialement, de donner tous leurs soins à tarir la source de la mendicité, en empêchant surtout la jeunesse de contracter ce vice honteux, et en mettant le travail en honneur par leur exemple et par une discipline sévère.

7°. Quant aux rôdeurs et mendiants étrangers, par où nous entendons tous gens sans avoir et dénués de tout moyen apparent de subsistance; nous leur renouvelons de plus fort la défense d'entrer dans le pays, sous les



peines afflictives statuées par l'art. 7 de notre mandement du 15 novembre 1770, lesquelles devront leur être dénoncées aux places limitrophes des grands chemins, par des inscriptions peintes en gros caractères sur des plaques de fer blanc appliquées à des poteaux, de l'érection desquels les officiers des juridictions limitrophes de cet Etat nous feront leur rapport. Nous envisagerons surtout comme gens criminellement intentionnés, ceux de ces rôdeurs qui seront découverts dans des chemins de traverse: et Nous défendons à qui que ce soit, et sous les peines les plus rigoureuses, de recevoir et loger de telles gens dans les hôtelleries, et encore moins dans les maisons particulières et métairies écartées; encore qu'ils fussent en état de produire des lettres et passeports. Promettant comme du passé 8 batz de récompense, à toutes personnes qui opéreront ou procureront la saisie d'un ou de plusieurs de ces vagabonds, lesquels devront être garrottés si besoin est, et conduits dans les prisons de cette ville, par une escorte proportionnée à leur nombre à qui ses journées seront payées.

Si mandons et ordonnons à tous châtelains et maires, leurs lieutenants, et autres gens de justice et de police, de même qu'à tous les officiers de milice, commis des péages, archers de maréchaussée, forestiers, gardes et patrouilles, gouverneurs et préposés de communauté et autres personnes assermentées, ainsi qu'à tous les fidèles sujets, qui ont à coeur le bien de l'humanité et la sûreté publique, de tenir la main et s'employer à l'exécution et exacte observation du présent mandement, lequel Nous voulons être lu deux dimanches [con]sécutifs dans toutes les paroisses et communautés de cet Etat, et publié et affiché par-tout où besoin sera, à ce qu'aucun n'en prétende cause d'ignorance.

Donné en Conseil tenu au château de Neuchâtel le 8 février 1773.

D. Chambrier."

Annexe n°3: Rapport du procureur-général de Rougemont du 11 février 1812

Source: AEN, *Série Assistance 1/II*, Rapport de Monsieur le Procureur Général du 11 février 1812.

"Le 6 février 1810, je proposai au Conseil d'abolir la mendicité en pourvoyant aux besoins des pauvres. On s'en est tenu aux anciennes mesures qui défendent la mendicité sans l'abolir parce qu'il serait aussi ridicule qu'odieux d'interdire les aumônes partielles sans avoir pourvu aux besoins des pauvres en général.

Pour secourir les pauvres sans encourager la fainéantise, j'estimai que l'on pouvait adopter pour règle celle mentionnée dans mon rapport du dit jour.

Ce qui paraissait difficile alors ne l'est certainement pas aujourd'hui où la stagnation du commerce et le dépérissement de l'industrie appauvrissent les particuliers et augmentent le poids du fardeau qui pèse de tout côté sur les fonds publics. Ceux-ci s'épuisent, il n'est pas de commune qui n'entrevoit l'extinction certaine quoique plus ou moins éloignée de ses ressources et conséquemment le retour des temps où l'entretien des pauvres était une corvée personnelle de commune; toutes en tremblent et sont disposées aux plus grands sacrifices pour prévenir ce moment. Le Locle outre ses fonds de Commune et de Chambre de Charité offre une souscription d'environ £ 50 000, La Chaux-de-Fonds et Les Brenets donneraient toutes leurs ressources. Il n'est aucune commune qui n'en fit autant, sauf celle de Neuchâtel avec laquelle il faudrait s'entendre ou prendre des mesures qui l'empêchent de croiser l'établissement général. Ces ressources réunies aux aumônes des particuliers, à ce qu'on obtiendrait en argent et en protection du Prince suffiraient pour qu'il n'y eut pas un pauvre ni oisif ni réduit à mendier. L'opinion des hommes les plus éclairés des Montagnes & de diverses autres communes est si prononcée en faveur de la mesure que je propose que selon eux & surtout selon ceux du Locle, des Brenets et de La Chaux-de-Fonds cette mesure balancerait le malheur des circonstances actuelles.

Pour prévenir une objection importante je dois expliquer ce que j'entends par l'administration des fonds destinés dans tout l'Etat au soulagement des pauvres. Chaque commune conserverait l'administration et à plus forte raison la propriété des capitaux, elle ne ferait passer au Comité central que l'intérêt de ses fonds et le montant des souscriptions dans son district, et encore, chaque commune ayant son comité de charité, n'enverrait-elle que l'excédent de ce qui lui serait adjugé, tout comme elle pourrait non seulement ne rien délivrer au Comité central, mais recevoir de lui le supplément nécessaire à ses besoins, déduction faite de ses propres ressources.

Je prie maintenant le Conseil, je l'en prie avec insistance

1. de considérer que les fonds publics et les aumônes destinés à soulager les pauvres, bien distribués, suffiraient et bien au-delà à subvenir à tous les besoins réels de nos pauvres.
2. de se rappeler ce que je lui ai dit maintes fois, ce que je ne puis trop répéter, et ce qui prouve évidemment la vérité de ce que je viens d'avancer, savoir que dans la paroisse de St. Aubin, depuis 7 à 8 ans, un capital primitif de 20 Louis dont il reste encore 15 a sauvé de la mendicité 71 ménages en achetant de la rite la faisant filer et vendant la toile pour racheter de la rite, et ainsi de suite.
3. de considérer que tout ce qu'on donne aux pauvres, sans exiger d'eux qu'ils commencent par épuiser leurs moyens personnels de pourvoir à leurs besoins, est un encouragement à la fainéantise et à toutes ses suites, conséquemment l'un des plus grands maux qu'on puisse faire à l'Etat et même à l'humanité.
4. De considérer que la nécessité où seront les pauvres de travailler donnera lieu aux développements les plus heureux et les plus inattendus de notre industrie.
5. De considérer enfin que l'établissement que je propose, si éminemment utile, rencontrera le moins d'obstacles possible à cause des circonstances où se trouvent le commerce et l'industrie et qu'il attachera plus fortement que jamais les sujets à leur Souverain et à ceux qui, honoré de sa confiance, administrent l'Etat en son nom.

Je ne crois pas que cette entreprise doive être différée parce que le moment est aussi favorable que possible, que les besoins des pauvres deviennent, chaque jour plus urgents et que les ressources qui leur sont destinées diminuent chaque jour.

Je ne crois pas non plus qu'il faille commencer par s'adresser au Prince, parce que nous aurions l'air de nous défier de nos moyens et de vouloir substituer la vigueur d'un décret à la faiblesse de notre cause. D'ailleurs il convient de pouvoir annoncer à S.A.S. quelles sont en général des dispositions de ses sujets, les moyens qu'ils offrent pour cette entreprise et ce que, d'après ces deux données, nous sommes appelés à demander de secours soit en argent soit en mesures ultérieures à prendre.

D'après ces considérations je n'hésite pas à proposer l'arrêt suivant.

Le Conseil considérant que le nombre des pauvres, assistés des caisses publiques, augmente dans une proportion qui cesse d'être en rapport non seulement avec l'intérêt des fonds destinés à les secourir, mais même avec les nombreuses charités des particuliers; qu'un grand nombre de communes, plusieurs chambres de charité et des paroisses diminuent leurs fonds des pauvres pour satisfaire aux besoins présents, qu'il peut

## Introduction

---

en résulter la ruine de ces communes, ce qui porterait une forte atteinte à la prospérité de l'Etat en général et voulant prévenir ce malheur pendant qu'il en est temps encore arrête: chaque officier de judicature fera parvenir dans l'espace de 15 jours à dater du présent arrêt et pour chacune des communes et paroisse de son ressort, l'état spécifique suivant renfermant.

Le sommaire de la totalité des revenus de la commune ou paroisse.

La partie de ses revenus employée chaque année à secourir les pauvres.

S'il y a des chambres de charité, leurs capitaux et revenus, en général tous les fonds publics destinés aux pauvres.

Le produit des sabbats au tronc des Eglises.

Les souscriptions des particuliers là où ce moyen de secourir les pauvres est usité.

Le nombre des pauvres assistés.

Le mode de les assister et dans quelle proportion relativement à leurs besoins."

Annexe n°4. Tableau des membres admis à la Société d'émulation patriotique entre 1791 et 1811

nom	fonction, profession	dates d'entrée à la société	membre de la soc. du jeudi	fonction dans la SEP
Chaillet, Henri-David de <sup>2</sup>	pasteur	1791-1823	NON	président (1791)
Marval, Louis de <sup>3</sup>	châtelain du Landeron, Conseiller d'Etat	1791-1803	NON	
Montmollin, Jean-Frédéric de <sup>4</sup>	maire de Valangin, Conseiller d'Etat	1791-1805	NON	
Tribolet, Charles-Lancelot-Godefroy de <sup>5</sup>	chancelier(-adjoint), Conseiller d'Etat	1791-1829	NON	président (1806-1811 et 1822-1829)
Rougemont, George de <sup>6</sup>	commissaire général, procureur général	1791-1824	OUI (1802)	
Meuron, Henri de <sup>7</sup>	professeur	1791-1813	OUI (1802)	
Pierre, Charles-Louis de <sup>8</sup>	membre du Grand Conseil de la Ville; Conseiller d'Etat	1791-1824	NON	

<sup>2</sup>1751-1823, pasteur de Neuchâtel de 1789 à 1801. Rédacteur du *Journal helvétique*, puis du *Nouveau Journal Helvétique*. Nécrologies: Jeanneret, F.A.M. et Bonhôte, J.-H., *Biographie neuchâteloise*. Le Locle, Courvoisier, 1863, I, pp. 1261-139. *Messenger boiteux de Neuchâtel*, 1824 et 1860.

<sup>3</sup>1745-1803. Conseiller d'Etat et châtelain du Landeron, ministre extraordinaire de Prusse auprès de la Confédération suisse en 1792-1795. Source: Jeanneret-Bonhôte, *Biographie neuchâteloise II*, p. 58.

<sup>4</sup>1740-1812, Conseiller d'Etat dès 1778, maire de Valangin, a été président du Conseil d'Etat, membre de la chambre des comptes et de la chambre économique des biens d'Eglise. Source: Jeanneret-Bonhôte, *Biographie neuchâteloise II*, p. 104; Courvoisier, *Le maréchal...*, p. 446.

<sup>5</sup>1752-1843. Maire de Travers, puis maire de Rochefort; Conseiller d'Etat dès 1781, président du Conseil d'Etat, chancelier, chambellan du roi. Membre de la chambre des comptes et de la chambre économique des biens d'Eglise. On lui doit en particulier une *Histoire de Neuchâtel et Valangin, depuis l'avènement de la maison de Prusse jusqu'en 1806*, Neuchâtel, 1846 et des *Mémoires sur Neuchâtel, 1806-1831*, Neuchâtel, Wolfrath, 1902. Source: Jeanneret-Bonhôte, *Biographie neuchâteloise II*, p. 406.

<sup>6</sup>1758-1824. De par sa fonction de procureur général et de par sa personnalité, a été l'un des hommes politiques les plus importants entre 1800 et 1820. Né le 12 octobre 1758 à Saint-Aubin, études de droit à Göttingen, maire de Travers en 1781; en 1787, adjoint à son père comme commissaire général, lui succède au Conseil d'Etat en 1788; procureur général de 1800 à 1823; membre de la Chambre des Comptes et de la chambre économique des biens d'Eglise, est l'un des présidents du Conseil dès 1809. Mort à Neuchâtel le 22 décembre 1824. Voir: Anne Jeanneret-de Rougemont, *Le procureur général Georges de Rougemont: "l'homme privé, l'homme public" (1817-1821)*, mémoire de licence, Université de Neuchâtel, 1988. Voir aussi: Jean Courvoisier, *Le maréchal Berthier et sa Principauté de Neuchâtel (1806-1814)*, Neuchâtel, Attinger, 1959, pp. 189-218.

<sup>7</sup>1752-1813. Etudes de théologie, consacré en 1773, suffragant à Saint-Blaise; abandonne le ministère pour les lettres et l'enseignement (philosophie, belles-lettres, histoire naturelle, physique). Editeur des oeuvres de Charles Bonnet. Premier bibliothécaire de la Ville de Neuchâtel. Collaborateur et ami intime du pasteur de Chaillet. Source: Jeanneret-Bonhôte, *Bibliographie neuchâteloise II*, pp. 80-84.

<sup>8</sup>1763-1824. Né à Neuchâtel et en 1763, études de droit à Bâle. Au Conseil des Quarante en 1784, au Conseil des Vingt-Quatre en 1791; maire de Neuchâtel, Conseiller d'Etat en 1792, contre-révolutionnaire très actif, président du Conseil d'Etat dès 1813, membre de la chambre économique des biens d'Eglise, directeur de la gendarmerie depuis 1805, député à la Diète en 1816, 1817, 1818, 1819. Officier de la Légion d'honneur en 1824. Voir: Hugues Jéquier, "Un magistrat de l'Ancien Régime: Charles-Louis de Pierre", *Musée neuchâtelois*, 1924, pp. 3-25, 49-74, 112-135.

## Introduction

Chambrier, Jean-François de <sup>9</sup>	chambellan du roi	1791-1803	NON	
Pury, Abram de <sup>10</sup>	lt-col du Val-de-Travers, Conseiller d'Etat	1791-1806	NON	président (1792-1806)
Sandoz-Travers, Henri de <sup>11</sup>	ministre	1791-1797	NON	
Meuron, Charles-Joseph de	maître-bourgeois de la Ville	1791-1803 (ou 1802)	NON	
Borel, Bêat-François	pasteur	1791-1825	NON	
Chambrier-Travanet, Jean-Pierre de (baron) <sup>12</sup>	col au service des Etat-Généraux	1791-1808 (ou 1807)	NON	
Meuron, Daniel de <sup>13</sup>	ministre	1791-1820	OUI (1802)	secrétaire (1791-1819)
Vaucher, Jean-Jaques François	négociant	1791-1825 (ou 1824)	NON	
Chambrier, Jean-Pierre de (seigneur d'Oleyres, baron) <sup>14</sup>	ministre du roi à Turin; gouverneur	1791-1822	NON	membre honoraire; président 1815-1822
Sandoz de Travers, Jean-Jaques <sup>15</sup>	châtelain de Thielle; conseiller d'Etat	1791-1805	NON	

<sup>9</sup>1740-1813. Conseiller d'ambassade et chambellan du Roi. Historien, on lui doit un *Inventaire raisonné des archives de l'Etat* en 15 volumes. L'un des fondateurs de la Société helvétique des sciences naturelles, membre de la Société suisses des recherches historiques (fondée en 1811). Source: Jeanneret-Bonhôte, *Biographie neuchâteloise I*, pp. 170-172.

<sup>10</sup>1724-1807. Lieutenant-colonel au service du roi de Sardaigne (régiment de Guybert). Lieutenant colonel du département du Val-de-Travers dès 1748, Conseiller d'Etat dès 1765, président du Conseil d'Etat, défenseur de Rousseau dans sa querelle avec la Classe et le pasteur de Montmollin. Destitué de sa charge de Conseiller d'Etat en 1767, réintégré en 1779 seulement. Source: Jeanneret-Bonhôte, *Biographie neuchâteloise II*, pp. 266-269.

<sup>11</sup>1727-1797. Ministre, abandonne rapidement ses fonctions pour raisons de santé, rôle important dans la mise sur pieds du collège de Neuchâtel. Membre influent de la commission d'éducation de la Ville. Source: Jeanneret-Bonhôte, *Biographie neuchâteloise II*, pp. 382-383.

<sup>12</sup>1731-1808. Capitaine dans le régiment des Gardes-Suisses en Hollande, puis colonel. Source: Jeanneret-Bonhôte, *Bibliographie neuchâteloise I*, p. 162

<sup>13</sup>1744-1820. Ministre, consacré en 1768, subsiste à Boudry, diacre de Valangin; quitte le ministère en 1784 pour s'établir à Neuchâtel. Articles sur l'agriculture dans le *Messenger boiteux de Neuchâtel*, correspondant du *Journal littéraire de Lausanne*, collaborateur à la publication des *Oeuvres* de Bonnet à Neuchâtel. On a de lui un *Mémoire sur l'importance de la culture des pommes de terre dans la principauté de Neuchâtel et Valangin*, Neuchâtel, 1792. Source: Jeanneret-Bonhôte, *Biographie neuchâteloise II*, p. 89.

<sup>14</sup>1753-1822. Chambellan du roi, chevalier de l'ordre de l'Aigle-rouge, gouverneur et lieutenant-général de la Principauté (1814-1822). Pendant vingt-quatre ans, ambassadeur extraordinaire et ministre plénipotentiaire de la Prusse à la Cour de Turin et auprès de la Confédération suisse. En 1806, c'est lui qui remet la Principauté au général Oudinot, commissaire de Napoléon; en 1814, il reprend possession de la Principauté au nom du roi de Prusse. Membre de l'Académie de Berlin dès 1792. On a de lui des études d'histoire et d'histoire du droit. Source: Jeanneret-Bonhôte, *Bibliographie neuchâteloise I*, pp. 164-167.

<sup>15</sup>1737-1812. Etudes de droit à Bâle. Châtelain de Thielle, Conseiller d'Etat dès 1775, président du Conseil d'Etat. On lui doit la traduction en français de l'ouvrage de Muller de Friedberg, *De l'intérêt politique de la Suisse relativement à la principauté de Neuchâtel et Valangin*, Neuchâtel, 1790. Source: Jeanneret-Bonhôte, *Biographie neuchâteloise II*, p. 383.

Chaillet, Jean-Frédéric de <sup>16</sup>	ancien officier au service de France	1791-1822	NON	
Dupasquier, Jaques-Louis <sup>17</sup>	ministre, chapelain du Roi	1797-1830	OUI (1802)	
Merveilleux, Jean de	Petit Conseil (de la ville), ban-neret	1803-1832	OUI (1802)	
Sandoz-Rollin, Henri-Alphonse de <sup>18</sup>	secrétaire du Conseil d'Etat, Conseiller d'Etat	1803-1850	OUI (1802)	
Montmollin, Frédéric-Auguste de <sup>19</sup>	maire de Valangin; Conseiller d'Etat	1804-1797-1836	OUI (1802)	
Dupasquier, Jean-Pierre	fabricant	1805-1821	NON	
Chambrier, Auguste de <sup>20</sup>	?	1805-1811	OUI	
Pierre, Philippe-Auguste de <sup>21</sup>	Conseiller d'Etat	1806-1846	OUI (1802)	président 1829-1831 et 1833-1846)
Lardy, Charles-Louis <sup>22</sup>	pasteur et diacre	1808-1850	NON	secrétaire (1820-1846)
Chambrier, Frédéric-Alexandre de (baron) <sup>23</sup>	Conseiller d'Etat	1811-1850	NON	président 1846-1850

<sup>16</sup>1747-1839. Au service de France de 1767 à 1791 (capitaine au régiment de Jenner/Châteauvieux). Rentré à Neuchâtel, se consacre exclusivement à la botanique. Source: Jeanneret-Bonhôte, *Biographie neuchâteloise I*, pp. 140-146.

<sup>17</sup>(1762/1765)-1830. Chapelain du roi de Prusse à Neuchâtel. Rédacteur du *Messenger boiteux* de 1805 à 1830. Source: Jeanneret-Bonhôte, *Biographie neuchâteloise I*, pp. 298-299.

<sup>18</sup>1769-1862. Secrétaire du Conseil d'Etat, Conseiller d'Etat dès 1799, membre de la chambre des comptes. Démissionne du Conseil d'Etat durant la domination française (1806-1814), rappelé par le roi en 1814. Premier président de la caisse d'épargne. Député neuchâtelois à la longue diète. Renonce définitivement à ses fonctions suite à la révolution manquée de 1831. On lui doit, en particulier, un *Essai statistique sur le canton de Neuchâtel*, Zurich, 1818. Source: Jeanneret-Bonhôte, *Biographie neuchâteloise II*, pp. 388-393.

<sup>19</sup>1776-1836. Fils de Jean Frédéric. Chambellan du roi, chevalier de l'ordre de l'Aigle rouge, maire de Valangin, nommé Conseiller d'Etat en 1803, sera aussi secrétaire du Conseil d'Etat, membre de la chambre économique des biens d'Eglise. Trésorier-général entre 1832 et 1836. Articles sur l'agriculture dans le *Messenger boiteux*. Source: Jeanneret-Bonhôte, *Biographie neuchâteloise II*, p. 105.

<sup>20</sup>1776-1811. Auteur de plusieurs mémoires sur l'agriculture et la géologie. En particulier, on lui doit plusieurs articles sur l'agriculture dans le *Messenger boiteux*. Source: Jeanneret-Bonhôte, *Bibliographie neuchâteloise I*, p. 162.

<sup>21</sup>1768-1846. Nommé Conseiller d'Etat en 1800; chevalier de l'ordre de l'Aigle-rouge de Prusse. directeur des forêts et des chasses puis président de l'administration des forêts et domaines de l'Etat. Etait aussi: membre du département des finances, de la direction de la Maison des Orphelins, de la chambre matrimoniale, du Consistoire admonitif, du Consistoire de charité. Sources: *Messenger boiteux*, 1847, pp. 45-46; Anne Jeanneret-de Rougemont, *Le procureur-général...*, p. 85.

<sup>22</sup>1780-1858. Ministre, consacré en 1802, suffragant à La Chaux-de-Fonds, ministre du vendredi à Neuchâtel, pasteur de Corcelles et Coffrane, diacre de Neuchâtel, pasteur de Colombier et Auvignier. Membre de la Chambre économique des biens d'Eglise; plusieurs fois doyen et longtemps secrétaire de la compagnie des pasteurs. Source: Jeanneret-Bonhôte, *Biographie neuchâteloise I*, pp. 22-23.

<sup>23</sup>1785-1856. Chevalier grand-croix de l'ordre de l'Aigle-rouge, chevalier de l'ordre de St-Jean, Conseiller d'Etat dès 1813, président du Conseil d'Etat, procureur-général, président du département des finances et de la commission académique. Fils adoptif du baron Chambrier d'Oleyres, gouverneur de la Principauté. On lui doit en particulier une *Histoire de la principauté de Neuchâtel et Valangin, jusqu'à l'avènement de la maison de Prusse*. Plusieurs fois député à la Diète. Source: Jeanneret-Bonhôte, *Biographie neuchâteloise I*, pp. 175-180.

Annexe n°5. Enquête de la Société du Jeudi sur les pauvres (1802-1803), réponses rentrées

Paroisse de Couvet (justicier et secrétaire de communauté Henriod-Motta, 5 novembre 1802); paroisse de Fenin, Vilard, Saules et Engollon (Pierre Meuron); paroisse de Boudry (doyen et pasteur Bonhôte, 18 novembre 1802); communauté de La Chaux-de-Fonds (capitaine Louis Jeanrenaud l'aîné, 10 novembre 1802); paroisse de St. Martin (pasteur Brun, 27 novembre 1802); paroisse des Brenets (pasteur Quinche); paroisse de St. Blaise (pasteur Bonjour, 1803); paroisse de Cortaillod (pasteur Grellet, 10 et 12 décembre 1802); communautés de Vaumarcus et Vernéaz (Mesdames de Buren et Sandoz-Jeanerret, 6 janvier 1803); paroisse de St. Aubin (vicomte de Gorgier, 6 janvier 1803); paroisse de Coffrane (maître-bourgeois Gretillat, 13 janvier 1803); paroisse (en fait communauté) de Fontaines (pasteur Girard, 13 janvier 1803); communauté des Hauts Geneveys (Abram Louis Mojon, ancien d'Eglise et D. Amiet, 13 janvier 1803); paroisse (en fait communauté) de Cernier (justicier Soguel, 13 janvier 1803); paroisse de Savagnier (maître-bourgeois Girard, 13 janvier 1803); paroisse de La Chaux-du-Milieu (pasteur Nicolet, 13 janvier 1803); communauté d'Auvernier (justicier Jainin); paroisse du Locle (Pierre Courvoisier, 3 février 1802); paroisse de Valangin et Boudevilliers (pasteur Touchon, 3 février 1803); paroisse de Lignières (pasteur Vaucher, 12 février 1803); paroisse des Ponts (pasteur Peter, 12 février 1803); paroisse de La Côte-aux-Fées (pasteur Chaillet fils); paroisse de Travers et de Noiraigue (pasteur Peter); paroisse (en fait communauté) de Peseux (colonel Sergeant et greffier Bonhôte, 17 mars 1803); paroisse de La Sagne (greffier Convert, 28 avril 1803).

Liste établie à partir du procès-verbal de la Société du Jeudi et des réponses conservées aux AEN (*Série Assistance 3/I*).

Les réponses de La Côte-aux-Fées, de Travers et de Noiraigue, mentionnées comme reçues dans le procès-verbal de la société les 3 et 10 mars 1803 ne se trouvent pas dans les réponses conservées aux AEN; par contre, toutes les réponses conservées sont mentionnées dans le procès-verbal. Petitpierre, *Une demi-siècle...*, pp. 357-361, reproduit la réponse de Fleurier, qu'il dit conservée à la BPUN: nous n'avons pas retrouvé cette réponse ni à la BPUN ni aux AEN et elle n'est pas mentionnée dans le procès-verbal. Manquent donc (réponses non envoyées, non conservées ou non retrouvées): Ville de Neuchâtel (y.c. village de Serrières); paroisses catholiques du Landeron et de Cressier; paroisse de Rochefort; communautés de Môtiers, Boveresse, St. Sulpice, Buttes et Fleurier; communautés d'Epagnier, Thielle, Wavre et Cornaux (une paroisse); communauté de Corcelles-Cormondrèche; paroisse de Travers et Noiraigue; communautés de Dombresson, Villiers, Le Pâquier; communauté de Fontainemelon (fait partie de la paroisse de Fontaines; pas traitée dans la réponse de cette paroisse); paroisse des Planchettes; communautés de Colombier et d'Areuse; les trois paroisses comprises dans la juridiction des Verrières (La Côte-aux-Fées, réponse perdue; Les Verrières; Les Bayards); paroisse de La Brévine.

Sources: AEN, Série Assistance 3/I; BPUN, Ms X 1/1: *Procès verbal des séances de la Société Neuchâteloise du Jeudi, du 1er février 1802 au 29 mars 1815*, 11 novembre 1802, p. 42; 18 novembre, pp. 43-44; 25 novembre, p. 46; 9 décembre, p. 47; 16 décembre, pp. 47-48; 6 janvier 1803, pp. 51-52; 13 janvier, p. 52; 27 janvier, p. 53; 9 février, p. 54; 17 février, p. 55; 3 mars, p. 56; 10 mars, p. 56; 17 mars, p. 56; 28 avril, p. 60.

Pour établir la liste des paroisses et communautés de l'Etat au début du 19e, nous avons utilisé: *Exposé de la Constitution de la principauté de Neuchâtel et Valangin dressé en 1806*, publié par M. Tripet, Colombier, 1893, p. 19-26. Il y a en tout: 32 paroisses réformées et 2 paroisses catholiques; une ville (Neuchâtel) et 67 communautés.

Annexe n°6. Le projet de loi de juin 1819 et l'arrêt relatif à l'assistance des pauvres de février 1819

**1. Le projet de loi soumis aux Audiences-Générales en juin 1819**

Source: *Procès-verbaux des Audiences Générales, 1816-1830*, tome I, 22 juin 1819, p. 330.

*"Projet de loi.*

Dans le but de mettre un terme aux graves inconvénients qui résultent de l'augmentation progressive des pauvres dans la Principauté, et indépendamment des mesures administratives prises à ce sujet par le Conseil d'Etat, on ordonne et statue ce qui suit:

**ARTICLE PREMIER.**

Les pauvres assistés ou sollicitant des assistances, qui par leur inconduite, des récidives de mendicité, ou leur insubordination, seraient en scandale dans le lieu, pourront être punis, après avoir été entendus, à la réquisition de l'officier de la juridiction et au jugement sommaire et sans appel de cinq membres de la cour de justice par une peine dont le maximum sera trois fois vingt-quatre heures de prison au pain et à l'eau.

**ART. 2.**

Tout pauvre assisté des fonds publics ne sera point admis, non plus que ses enfants, aux assemblées de bourgeoisie, de communauté, ou d'autres corporations délibérantes, pendant l'année où il aura reçu ces secours et pendant celle qui suivra. Pour cet effet, il sera fait lecture à la première assemblée de communauté de chaque année, de la note de tous les pauvres qui, dès le 1er janvier au 31 décembre, auront reçu des assistances de la communauté ou des corporations de charité. Un extrait de ces notes sera tenu à la disposition des chefs de bourgeoisie, en tant que ces assistances concernent leurs bourgeois."

**2. "Arrêt relatif à l'assistance des pauvres du 20 février 1819"**

Source: *Recueil des pièces officielles concernant la Principauté de Neuchâtel et Valangin*, tome premier, Neuchâtel, Wolfrath, 1827, pp. 339-343.

**"Arrêt relatif à l'assistance des pauvres  
du 20 février 1819.**

L'ordonnance du 8 février 1773, qui défend la mendicité et prescrit un mode d'assistance, a été interprétée dans un sens tellement étendu, que les pauvres exigent maintenant des secours pour peu qu'ils éprouvent des besoins réels ou imaginaires, et que les communautés ne croient pas être en droit de les refuser. L'augmentation effrayante du nombre des pauvres, la diminution et la ruine des fonds publics, suites inévitables de cette interprétation exagérée, ont depuis longtemps fixé l'attention du gouvernement. Appelé, par une représentation des Audiences-Générales, à s'occuper plus particulièrement encore d'un objet dont l'importance ne peut être méconnue, le Conseil d'Etat, après avoir revu son ordonnance du 8 février 1773, a jugé convenable de la révoquer et de remplacer les dispositions qu'elle renferme par les mesures suivantes:

**Article 1er**

Lorsqu'un individu tombera à la charge publique d'un lieu dont il n'est pas communier, il pourra, après un avertissement préalable, en être renvoyé, ainsi que sa femme et ses enfants. Les communautés auxquelles il appartient, ne pourront refuser de le recevoir. Si cet individu a droit à des fonds de charité, les corporations qui les administrent prendront connaissance de sa situation; elles chercheront avant tout à le mettre en état de subvenir par lui-même à ses besoins, mais si elles reconnaissent qu'il est dans l'impossibilité de gagner sa vie par son travail, et que sa conduite le rende d'ailleurs recommandable, elles lui accorderont les secours qu'elles jugeront convenables, et qui seront compatibles avec les revenus et les charges des fonds de charité; toutes taxes et impositions forcées et concernant les pauvres, que le Conseil d'Etat pourrait avoir précédemment autorisées, étant par le présent supprimées et abolies, à dater du 31 Décembre prochain.

**Art. 2.**

La prospérité générale de l'Etat étant intimement liée à la conservation et à l'accroissement des fonds publics appartenant aux communautés et autres corporations, et afin de prévenir que, par une suite de la dispositions



## Introduction

naturelle aux habitants de ce pays de soulager l'infortune, on ne continue à diminuer les ressources amassées par l'économie de nos pères, et auxquelles les générations futures ont également droit, le Conseil d'Etat défend aux communautés et aux chambres de charité et autres établissements, d'entamer leurs capitaux, à moins qu'elles n'en aient obtenu une permission expresse du gouvernement ou de l'autorité compétente.

### Art. 3.

Les communautés ou chambres de charité dénonceront aux officiers de judicature les pauvres qui, par leur inconduite ou leur insubordination, seront en scandale dans le lieu. En attendant qu'il ait été pourvu par des dispositions législatives à la prompte répression de ces désordres, les dénonciations faites seront constatées par des procès-verbaux, et le Conseil d'Etat ordonnera, sur chaque cas particulier, les poursuites jugées nécessaires pour le maintien de l'ordre public et des bonnes moeurs.

### Art. 4.

Lorsque des pères de famille s'abandonneront à une vie scandaleuse et tellement désordonnée qu'elle menace leurs femmes et leurs enfants d'une ruine totale, les communautés et les chambres de charité auxquelles ils appartiennent, ainsi que les parents, pourront collectivement ou séparément demander au Conseil d'Etat des mandements d'interdiction. Ces mandements seront accordés selon l'ancienne pratique et après avoir observé les formes judiciaires prescrites, en faisant constater le désordre par un procès-verbal et de l'avis de la cour de justice et des plus proches parents, à l'appui de la demande en interdiction.

### Art. 5.

Les pauvres qui voudront implorer des secours de la seigneurie, feront parvenir leurs requêtes au gouvernement par le canal du pasteur de leur paroisse, et cela aux deux époques des 1 février et 1 novembre de chaque année.

### Art. 6.

On maintient et on confirme la défense de mendier: tout individu trouvé mendiant sera arrêté et reconduit par la gendarmerie dans le lieu de son domicile, mais sans aucun frais pour la communauté.

### Art. 7

Il est défendu à tous les pasteurs, officiers, justiciers, anciens d'Eglise et autres, de donner, sous quelque prétexte que ce soit, des attestations de pauvreté ou des permission et recommandations pour quêter et mendier. Le Conseil d'Etat ordonne aux personnes d'office auxquelles de semblables pièces seraient exhibées, de les retenir et d'en faire leur rapport.

### Art. 8.

Tous les rôdeurs et mendiants étrangers rencontrés dans l'Etat, seront arrêtés par les communautés, remis à la gendarmerie qui les transportera au dépôt de Neuchâtel, d'où ils seront expulsés du pays avec défense d'y rentrer. Ceux d'entr'eux qui seront convaincus d'avoir violé cette défense, seront punis prévôtalement."

Donné au Conseil tenu sous notre présidence au Château de Neuchâtel, le 20 février 1819.

Le Gouverneur,  
Chambrier.

Annexe n°7: le projet de loi soumis au Corps législatif en 1842 et les articles 96 à 98 du projet de code pénal de 1845-1846

**1. Le projet de loi de 1842**

Source: *Bulletin officiel des séances du corps législatif de la Principauté et canton de Neuchâtel* 8, 15 juin 1842, pp. 539-541.

"Projet de loi pour la répression des désordres des pauvres assistés.

Considérant que l'art. 3 de l'arrêt relatif à l'assistance des pauvres du 20 février 1819 prévoit l'adoption de mesures législatives pour la répression des désordres auxquels se livrent les pauvres vicieux, considérant que la fréquence de ces désordres, les suites fâcheuses qu'ils entraînent et le scandale qui en résulte, réclament de plus en plus, dans l'intérêt des familles, des mœurs et de l'ordre public, une répression efficace, le Corps législatif a adopté les articles suivants:

**Art. 1er.**

Les individus convaincus de mendicité répétée hors de la commune où ils ont leur domicile, de vagabondage, d'inconduite scandaleuse, de refus persévérant de pourvoir à leur subsistance par leur propre travail, de refus ou de négligence de pourvoir à l'entretien de ceux envers qui ce devoir leur est imposé, seront, après qu'au préalable les moyens de l'exhortation, de l'action consistoriale et, cas échéant, de l'interdiction, auront été inutilement employés à leur égard, punis à teneur des dispositions de la présente loi.

**Art. 2.**

L'officier de la Juridiction dans laquelle ils ont leur domicile ou font leur séjour ordinaire constatera les faits à leur charge par un procès-verbal d'enquêtes publiques, dès qu'il lui aura été porté plainte par la commune à laquelle ils appartiennent, par celle de leur domicile, ou par la chambre de charité qui leur aura départi des secours.

**Art. 3.**

Le procès-verbal sera mis sous les yeux du Conseil d'Etat qui ordonne les poursuites.

**Art. 4.**

Le prévenu sera assigné devant la cour de justice devant laquelle l'enquête aura lieu, la citation sera péremptoire, les preuves de la seigneurie seront fournies à la même audience, le prévenu aura, s'il le demande, une instance pour présenter sa défense et administrer ses preuves, après quoi la cour de justice prononcera souverainement et sans appel.

**Art. 5.**

En cas de non-comparution, elle prononcera par contumace et déterminera la peine dans les limites fixées par les articles suivants.

**Art. 6.**

Le peine sera celle de la réclusion à temps dont la durée pourra être portée à un an; la condamnation entraînera de droit le travail obligé dans la prison et la soumission du condamné à toutes les règles intérieures de la prison où il sera renfermé.

**Art. 7.**

En cas de récidive, le maximum de la peine pourra être porté à deux ans.

**Art. 8.**

Les cas de nature à mériter une peine plus sévère ou qui, par les circonstances dont ils seraient accompagnés, présenteraient un caractère criminel, seront poursuivis criminellement."

## 2. Les articles 96 à 98 du projet de code pénal de 1845-1846

Source: *Bulletin officiel des séances du corps législatif de la Principauté et canton de Neuchâtel* 10, 22 juin 1846, pp. 259-261.

### "Art. 96.

Seront déferés aux tribunaux criminels, lorsque les moyens préalables de l'exhortation, de l'action consistoriale, et, cas échéant, de l'interdiction, auront été inutilement employés, les individus coupables de mendicité répétée hors de la commune où ils ont leur domicile, de vagabondage, d'inconduite scandaleuse, de refus obstiné soit de pourvoir à leur subsistance par leur propre travail, bien qu'ils soient en état de le faire, soit de subvenir selon leurs moyens à l'entretien de leurs femmes, de leurs enfants, de leurs pères ou de leurs mères, ou de négligence persévérante dans l'accomplissement de ces devoirs de famille. Ces infractions à la morale publique seront punies suivant leur gravité et leur nombre, et suivant le degré d'incorrigibilité manifesté par le coupable, de la prison simple ou rigoureuse jusqu'au maximum de trois mois. - En cas de condamnation ultérieure et à proportion du nombre des précédentes, la durée de la peine pourra être portée jusqu'à un an.

### Art. 97.

Tout mendiant qui, pour exciter la commisération, aura feint ou se sera procuré des infirmités ou des maladies, soit qu'il ait mendié dans la commune où il a son domicile ou au dehors, sera puni de la prison rigoureuse jusqu'au maximum de trois mois.

### Art. 98.

Lorsqu'un enfant âgé de moins de quatorze ans aura été trouvé plusieurs fois mendiant, ses parents ou les personnes qui, à leur défaut, ont charge de le surveiller, seront punis de la prison simple jusqu'au maximum d'un mois, si, après avertissement à eux donné, d'abord privément, puis au plaid public, ils n'ont pas arrêté ce désordre, ou si, n'y parvenant pas eux-mêmes, ils n'ont pas réclamé dans ce but l'assistance de l'autorité. La peine pourra être portée au double, s'ils ont eux-mêmes commandé à l'enfant de mendier.

Les parents qui auront prêté leurs enfants pour être employés à mendier, et les personnes qui, dans le même but, se seront servies des enfants d'autrui, même avec le consentement des parents, seront punis de la prison simple ou rigoureuse jusqu'au maximum de six mois.

Quant aux mendiants qui auront usé de violences ou de menaces, ils seront punis de la prison simple ou rigoureuse jusqu'au maximum d'un an."

Annexe n°8: Loi sur l'assistance publique et sur la protection de l'enfance malheureuse du 23 mars 1889 (articles 1-45)

Source: *Nouveau recueil officiel des lois VI*, pp. 601-643.

**1. Structure d'ensemble de la loi**

**Titre I. Assistance publique.**

- Chapitre I. Assistance des neuchâtelais domiciliés dans le canton. (articles 1-7)
- Chapitre II. Assistance des neuchâtelais domiciliés hors du canton. (articles 8-12)
- Chapitre III. Limites, modes et règles de l'assistance. (articles 13-24)
- Chapitre IV. Assistance due par les parents. (articles 25-31)
- Chapitre V. Ressources de l'assistance. (articles 32-39)
- Chapitre VI. Administration de l'assistance. (articles 40-45)

**Titre II. Enfance malheureuse.**

- Chapitre I. Protection et tutelle des enfants abandonnés ou maltraités. (articles 46-59)
- Chapitre II. Déchéance de la puissance paternelle. (articles 60-80)

**Titre III. Assistance des non neuchâtelais nécessiteux et malades et des indigents en passage. (articles 81-83)**

**Titre IV. Dispositions finales et transitoires. (articles 84-87)**

**2. Articles 1 à 45 de la loi**

**"Titre Ier.  
Assistance publique.**

**Chapitre Ier.  
*Assistance des neuchâtelais domiciliés dans le canton.***

**Article premier.**

Toute commune assiste, sous la surveillance et le contrôle de l'Etat avec les réserves et dans les conditions énoncées aux articles 13, 14, 15 et 16 ci-après, ses ressortissants qui habitent sur son territoire et par réciprocité les ressortissants des autres communes du canton domiciliés dans le ressort communal (art. 49 de la Loi sur les communes).

**Art. 2.**

Le domicile de secours dans une commune est acquis à un ressortissant neuchâtelais aussitôt qu'il a rempli les formalités de déclaration ou de dépôt d'acte d'origine prescrites par l'article 16 de la Loi sur les communes.

**Art. 3.**

Une commune ne peut imposer d'autres formalités ou d'autres conditions de délai à un ressortissant neuchâtelais qui fixe son domicile dans le ressort communal, ni lui refuser ce domicile parce qu'il aurait reçu des secours de la charité publique ou privée ou parce qu'il n'aurait pas des moyens suffisants d'existence, s'il n'est pas en même temps hors d'état de travailler.

**Art. 4.**

Exceptionnellement, une commune pourra faire application de l'article 45, 4<sup>me</sup> alinéa, de la Constitution fédérale et refuser le domicile à un assisté neuchâtelais, lorsqu'il sera établi:

1° Qu'il est hors d'état de travailler et qu'il est tombé d'une manière permanente à la charge de la bienfaisance publique dans la commune de son domicile.

2° Qu'il n'opère pas librement et volontairement son changement de domicile, mais qu'il y est contraint par des ordres ou menaces de l'autorité communale ou de ses agents, ou incité par des dons, avantages, promesses, tels que le paiement ou la garantie de son loyer.

**Art. 5.**

Toute décision d'un conseil communal refusant le domicile à un assisté neuchâtelais devra être communiquée

au département de l'Intérieur qui la confirmera, s'il y a lieu, après examen des faits et après avoir appelé les observations de la commune du dernier domicile de l'assisté.

Art. 6.

Si le département de l'Intérieur trouve légitime et sanctionne le refus de domicile, il pourra néanmoins décider en tenant compte de la situation personnelle et des circonstances de famille de l'assisté que celui-ci conservera son nouveau domicile, mais que son assistance continuera à être supportée par la commune du dernier domicile.

Art. 7.

Ne sont jamais assistés par la commune de leur domicile les personnes internées dans des établissements de détention, de santé ou de bienfaisance, les assistés placés en pension par les communes, les Fonds de charité ou par des particuliers, les jeunes gens mis en apprentissage (art. 50 de la Loi sur les communes).

Les assistés de cette catégorie restent à la charge de la commune qui les a placés.

Chapitre II.

*Assistance des neuchâtelais domiciliés hors du canton.*

Art. 8.

L'assistance des neuchâtelais indigents domiciliés hors du canton est à la charge de la commune d'origine (art. 68 de la Constitution).

Art. 9.

Dans la règle, les communes ne délivrent aucune assistance à leurs ressortissants pauvres domiciliés hors du canton. Elles sont tenues seulement de les rapatrier et de les assister chez elles (art. 52 de la Loi sur les communes).

Art. 10.

L'assistance des neuchâtelais rapatriés dans le canton continue à incomber à la commune d'origine lorsque le rapatriement a eu lieu sur sa demande ou ensuite de son refus de fournir une assistance hors du canton.

Art. 11.

Si des communes ne peuvent se mettre d'accord pour rapatrier un ressortissant commun ou pour l'assister hors du canton ou dans le canton après rapatriement, le département de l'Intérieur statue (art. 53 de la Loi sur les communes).

Art. 12.

Lorsqu'un indigent ressortissant de plusieurs communes est secouru hors du canton, l'assistance est payée par ses communes d'origine proportionnellement à la fortune de leurs Fonds des ressortissants et à la population neuchâtelaise du ressort communal (art. 54 de la Loi sur les communes).

Chapitre III.

*Limites, modes et règles de l'assistance.*

Art. 13.

L'assistance accordée par les communes à leurs ressortissants indigents n'a point le caractère d'une obligation légale et ne peut jamais être réclamée par voie judiciaire.

Art. 14.

Les communes n'assistent régulièrement que les ressortissants neuchâtelais qui se trouvent dans les conditions suivantes:

- a) les enfants pauvres, orphelins, abandonnés ou négligés;
- b) les autres indigents que l'âge, les maladies ou les infirmités rendent incapables de travailler.

Art. 15.

L'assistance n'est accordée que s'il est constaté par enquête du conseil communal que celui qui la reçoit est réellement indigent et incapable de subvenir par son travail à son entretien et à celui de sa famille et que ses ascendants, descendants et leurs alliés sont dans l'impossibilité de pourvoir à cet entretien (art. 51 de la Loi sur

les communes).

Art. 16.

Les communes pourront accorder des secours aux familles et aux personnes que des accidents, la perte d'un chef de famille, ou des circonstances indépendantes de leur volonté privent momentanément de tout ou partie de leurs moyens de subsistance.

Art. 17.

Aucune assistance ne doit être accordée aux indigents qui s'adonnent à l'ivrognerie, à ceux qui refusent de faire un travail compatible avec leurs forces ou leurs aptitudes ainsi qu'à ceux qui détournent ou dissipent les secours qu'ils reçoivent pour satisfaire aux besoins de leur famille ou qui les emploient pour un autre but que celui auquel ils sont destinés.

Art. 18.

Les peines prévues pour violation des devoirs de famille seront appliquées aux indigents dénoncés pour l'un des faits mentionnés à l'article précédent ainsi qu'à tout assisté, même sans famille, qui est tombé par sa faute et pour sa propre personne à la charge de la commune.

Art. 19.

Les communes devront se conformer pour l'assistance et le placement des pauvres aux règles suivantes:

1° Les orphelins et les enfants abandonnés seront placés dans des orphelinats ou dans des établissements d'éducation ou mis en pension dans des familles honnêtes et capables de subvenir d'une manière suffisante à leur entretien corporel et d'exercer sur eux une influence morale et éducative.

Ils devront être soumis à l'apprentissage d'un métier ou préparés à une carrière conforme à leurs goûts et à leurs aptitudes et qui les mette à même de gagner honorablement leur vie.

2° Les vieillards et les infirmes seront placés dans des hospices ou dans des familles jouissant d'une bonne réputation et où ils pourront recevoir les soins que réclament leur faiblesse ou leurs infirmités.

On cherchera à leur fournir une occupation compatible avec leurs forces et leur état de santé.

3° Les malades, les convalescents, les aliénés et les incurables seront placés, soit dans des hôpitaux, soit dans des établissements spéciaux ou, si cela est possible, mis en pension dans des familles.

Ils devront être soignés selon les prescriptions du médecin.

Art. 20.

Les communes devront s'assurer par un sérieux contrôle et par de fréquentes visites que les assistés qu'elles ont placés dans des familles, et particulièrement les enfants, sont entourés des soins matériels et moraux dont ils ont besoin.

Art. 21.

Elles devront réclamer la garde et la tutelle des enfants dans les cas d'indignité ou d'incapacité constatée des père et mère, conformément aux dispositions du titre II de la présente loi.

Art. 22.

Les communes viendront en aide aux familles et aux personnes qui se trouvent dans les conditions visées par l'article 16 de la loi, soit et de préférence en procurant du travail à celles qui sont reconnues aptes à travailler, soit en leur fournissant des vivres et des vêtements, en payant tout ou partie de leur loyer, en se chargeant des frais d'entretien ou d'apprentissage d'un ou plusieurs de leurs enfants, soit enfin en leur délivrant des allocations en argent. Les communes devront toujours s'assurer du bon emploi des secours distribués.

Art. 23.

Il est interdit aux communes de placer leurs assistés contre une pension fixée au rabais ou à l'enchère.

Il est en outre interdit à toute autorité publique et à tout fonctionnaire de délivrer des certificats d'indigence destinés ou pouvant servir à quêter et à mendier.

Art. 24.

Les pensions ou les indemnités que paient les communes pour des indigents ou des enfants placés dans des familles, chez des patrons ou maîtres d'apprentissage son incessibles et insaisissables.

Chapitre IV.  
*Assistance due par les parents.*

Art. 25.

Les parents, tant en ligne ascendante que descendante, les beaux-pères et belles-mères, gendres et belles-filles, se doivent réciproquement assistance.

L'époux dont le conjoint a des enfants d'un premier lit leur doit également assistance.

Art. 26.

L'assistance est due dans la proportion des besoins de celui qui la réclame et des ressources de celui qui la doit.

Art. 27.

En cas de contestation, le montant de l'assistance que devront fournir les parents est fixé par le juge.

Art. 28.

Les communes ne doivent accorder assistance qu'à défaut des parents légalement tenus de fournir des aliments ou s'il est constaté qu'ils sont dans l'impossibilité d'en fournir.

S'il est constaté qu'ils peuvent contribuer dans une mesure quelconque aux frais d'entretien de l'assisté, les communes sont tenues de réclamer amiablement leur concours et, en cas de refus, de les déférer aux tribunaux (art. 51 de la Loi sur les communes).

Art. 29.

Dans les cas d'urgence ou de contestation de la part des parents, les communes délivrent les secours nécessaires, sous réserve du droit qu'elles ont de se faire rembourser par les parents en défaut, et sans préjudice de l'action pénale qu'elles peuvent exercer contre eux, conformément à l'article ci-après.

Art. 30.

Les peines prévues pour abandon de famille sont applicables à ceux qui étant légalement tenus de fournir des aliments à leurs parents et alliés indigents n'ont pas rempli cette obligation (art. 57 de la Loi sur les communes).

Art. 31.

Les communes sont en droit de réclamer aux personnes qu'elles ont assistées, si ces dernières viennent à acquérir des biens, le remboursement en capital des assistances délivrées.

Elles peuvent faire la même réclamation à la succession de l'assisté, mais dans ce cas, les héritiers ne sont tenus au remboursement que jusqu'à concurrence des biens dépendant de la succession.

Toutefois, les frais d'éducation et d'apprentissage ne peuvent être réclamés à ceux en faveur desquels ils ont été faits (art. 56 de la Loi sur les communes).

Chapitre V.  
*Ressources de l'assistance.*

Art. 32.

Les communes disposent pour les besoins de l'assistance communale des ressources suivantes:

1. Des revenus des fonds communaux, donations, legs, successions, ayant pour destination spéciale l'assistance des pauvres;
2. Des dons en nature ou en argent qui peuvent être appliqués aux dépenses courantes de l'assistance;
3. Des ressources et prestations que doivent fournir les parents de l'assisté aux degrés mentionnés à l'art. 25.
4. Des remboursements par les assistés qui viendraient à acquérir des biens ou par leur succession de tout ou partie des dépenses faites en leur faveur par la commune;
5. Du produit éventuel des collectes prévues à l'art. 34 ci-après;
6. Du produit des taxes établies sur les spectacles, concerts, exercices et jeux forains, conformément l'art. 35 ci-après;
7. Enfin des revenus disponibles du Fonds des ressortissants.

Art. 33.

Les biens donnés ou légués, sans destination spéciale, aux pauvres d'une localité seront gérés par le conseil communal et les revenus appliqués à l'ensemble des pauvres habitant le ressort communal.

Art. 34.

Les communes pourront organiser, avec l'autorisation du Conseil d'Etat, des collectes dont le produit sera appliqué à couvrir tout ou partie de leurs dépenses annuelles d'assistance.

Il pourra aussi être organisé périodiquement dans toutes les communes du canton, avec l'autorisation du Conseil d'Etat, une collecte générale dont le produit sera ou bien réparti aux communes en déficit ou bien attribué en tout ou en partie au Fonds cantonal de réserve et de secours institué par l'article 65 de la Loi sur les communes, ou à des établissements cantonaux destinés aux orphelins, aux vieillards et aux incurables.

Art. 35.

Indépendamment des taxes prévues par les lois et règlements de police les communes pourront aussi établir, avec l'autorisation du Conseil d'Etat, sur le produit des spectacles et concerts, théâtres forains, cirques, carrousels, ménageries, salles de curiosités ou d'expériences physiques, etc., dans lesquels le public n'est admis qu'en payant, une taxe qui sera affectée aux besoins de l'assistance locale.

Les communes pourront de même, avec l'autorisation du Conseil d'Etat, soumettre à une taxe au profit des pauvres, les bals, concerts et jeux publics dont l'organisation est permise par l'autorité de police. Ne pourront jamais être soumis à la taxe les concerts ou représentations donnés par les sociétés locales.

Art. 36.

Les communes disposent en outre pour les besoins de l'assistance des divers établissements hospitaliers et de bienfaisance qu'elles ont fondés et qu'elles entretiennent avec leurs propres ressources ou avec les dotations et ressources provenant de la générosité privée.

Art. 37.

Elles peuvent utiliser pour le placement de leurs malades, aliénés, vieillards ou orphelins les établissements hospitaliers et de bienfaisance fondés par l'Etat ainsi que ceux fondés et soutenus par la charité privée, aux conditions déterminées par les lois, décrets, règlements ou statuts qui régissent ces établissements.

Art. 38.

Si les ressources mentionnées à l'art. 32 sont insuffisantes pour couvrir dans une commune les dépenses d'assistance, le déficit constaté sera comblé pour un cinquième par une contribution que devra fournir le budget de la commune et le surplus par un prélèvement sur le Fonds cantonal de réserve et de secours (art. 62 de la Loi sur les communes).

Art. 39.

Les communes qui, après la mise en vigueur des art. 68 et 69 de la Constitution, auront à payer annuellement pour l'assistance au-delà de leur dépense moyenne annuelle pour ce service pendant les dix années précédentes, recevront du Fonds de réserve et de secours les quatre cinquièmes de ce surcroît de dépenses (art. 64 de la Loi sur les communes).

Chapitre VI.  
*Administration de l'assistance.*

Art. 40.

Les conseils communaux sont chargés, sous le contrôle du département de l'Intérieur, de pourvoir dans chaque commune à l'assistance des pauvres neuchâtelais.

Art. 41.

Le conseil communal nommera, dans toutes les localités où le conseil général l'aura reconnu utile ou nécessaire, la commission spéciale d'assistance prévue à l'article 33 de la Loi sur les communes.

Le conseil général pourra, s'il le juge préférable, instituer une commission générale d'assistance composée de la commission spéciale nommée par le conseil communal et des délégués de l'Eglise nationale ou de son collège d'Anciens, des autres Eglises et des diverses sociétés ou institutions de prévoyance, de bienfaisance ou d'assistance qui existent dans la localité.

Le travail de la commission générale consistera à centraliser tous les renseignements concernant l'assistance locale, à se rendre un compte exact des ressources dont elle dispose ainsi que du nombre, de la situation et des besoins de ceux qui la réclament, à signaler et à empêcher les abus, à exercer sur les assistés et leur famille un contrôle efficace et permanent en les répartissant entre un certain nombre de visiteurs qu'elle désignera à cet effet, à rechercher enfin tous les moyens d'améliorer le sort des indigents et le service de l'assistance locale.



## Introduction

---

Elle devra aussi soutenir et encourager, si possible financièrement, les efforts des sociétés ou des institutions privées qui par la prévoyance ou de toute autre manière travaillent à diminuer l'intervention de l'assistance publique et à en réduire les charges.

### Art. 42.

Cette commission pourra être spécialement chargée de pourvoir, conformément aux dispositions du Titre II de la présente loi, aux mesures de protection et de tutelle des enfants abandonnés ou maltraités, à leur placement dans des familles honorables, et d'exercer une surveillance attentive sur leur conduite, leur apprentissage et leur éducation.

### Art. 43.

La commission générale d'assistance se divisera en deux sections, l'une composée des membres élus par le conseil communal s'occupera plus spécialement de la distribution des secours aux neuchâtelois domiciliés dans la commune, l'autre s'occupera de l'assistance générale des indigents domiciliés dans la commune, sans égard à leur nationalité.

Cette commission plénière sera réunie aussi souvent que le besoin l'exigera sous la présidence d'un membre du conseil communal.

### Art. 44.

Le département de l'Intérieur a le contrôle de l'assistance et il donne les instructions nécessaires pour l'exécution de la loi.

Il statue sur tous les cas litigieux ainsi que sur tous les conflits que pourraient soulever les questions d'assistance et de rapatriement.

### Art. 45.

Le département de l'Intérieur peut contrôler, soit par les préfets, soit par des délégués spéciaux, les mesures prises pour le placement, l'éducation, la mise en apprentissage des orphelins, des enfants abandonnés et de ceux qui ont été enlevés à la garde et à la tutelle de leurs parents."

Sources et bibliographie

**SOURCES**

I. Sources manuscrites

A. Aux Archives de l'Etat de Neuchâtel

*Manuels du Conseil d'Etat*, volumes 111 à 214 (1767-1848).

*Tables des Manuels du Conseil d'Etat* (différents titres): volume VII (1767-1776), VIII (1777-1786), IX (1787-1796). Les volumes suivants ne sont plus numérotés: 1797-1806; 1806-1810; 1811-1815; 1816-1820; 1821-1825; 1826-1830; 1831-1835; 1836-1840; 1841-1848.

*Série Assistance*. 2/1a: Législation et règlements, 1749-1814; 2/lb: Législation et règlements, 1816-1844; 3/l: Enquête sur les pauvres dans les communes, 1802-1803.

*Fonds Berthier*. I: Essai sur l'état actuel de la Principauté d Neuchâtel. Registre in 4, 437 pages.

B. A la Bibliothèque publique et universitaire de Neuchâtel

*Registre de la Société d'Emulation patriotique 1791-1866*. 179 pages. MS 2086-28.

*Procès-verbaux de la Société d'émulation de Neuchâtel, 1791-1822, 1822-1835, 1835-1844, 1845-1866*. Quatre cahiers non paginés de 36 pages; ce sont des tables du registre de la société dressées par Alphonse Petitpierre vers la fin des années 1860. MS 2086-38.

*Procès verbal des séances de la Société Neuchâteloise du Jeudi, du 1er février 1802 au 29 mars 1815*. Liasse de neuf cahiers, numéroté de 1 à 202 pages. Ms X 1/1.

J. de Gélieu (pasteur à La Côte-aux-Fées), *Mémoire sur les mariages des pauvres*. 1822, 27 pages. Ms 2086-16.

*Esquisse d'un nouveau système de charité. Quel serait le meilleur moyen de soulager l'indigence sans favoriser la paresse et avec le plus d'économie possible pour les établissements charitables?* 1802, 23 p. Ms 2086-16.

*Mémoire sur l'assistance aux enfants, manoeuvres et vieillards*. slnd. Incomplet (pp. 25-46). Ms 2086-16

NB: le second de ces manuscrits, en fait, est la suite du premier: il n'a d'incomplet que la compétence du/de la bibliothécaire qui a classés ces manuscrits.

Alphonse de Sandoz-Rollin, *Essai sur les Causes de la Pauvreté et les Moyens de la faire cesser dans la Principauté de Neufchatel*. 24 pages. MS A 690.

II. Sources imprimées et publications à caractère de sources antérieures à 1914

*Au public*, slnd., 13 pages. (imprimé de 1773 présentant une réforme de la chambre de charité de la ville de Neuchâtel.) Localisation: BPUN, cote 6 R 370.

Bovet-Wolff, Louis, *Notice sur la Maison de santé de Préfargier, canton de Neuchâtel, Suisse*, snd, sn [Neuchâtel, Wolfrath, 1848], 21 pages.

*Bulletin de la société neuchâteloise d'utilité publique*, tome I/1 (1885) - 6 (1887), 328 pages. Localisation: BPUN, cote PW 5764.

*Bulletin de la société neuchâteloise pour l'avancement des sciences sociales*, tome premier, fasc. 1-6, 1863-1866 et tome deuxième, fascicule 1-7, 1867-1877, 384 et 422 pages. Localisation: BPUN.

## Sources et bibliographies

*Bulletin officiel des délibérations du Grand Conseil de la République et canton de Neuchâtel*, vol. 1 (1848)->.

*Bulletin officiel des séances du corps législatif de la Principauté et canton de Neuchâtel*, Neuchâtel, Wolfrath, 1831-1847, 11 volumes en 10 tomes.

*La chambre de charité et l'application des lois sur la violation des devoirs de famille*, slnd, 8 pages (dénonciations de la chambre de charité de cas de violation des devoirs de famille en matière d'assistance, 1881-1882). Localisation: BPUN, QD 3748

Châtelain (Dr., médecin à Préfargier), *La question des incurables dans le canton de Neuchâtel*, Neuchâtel, Imprimerie de James Attinger, 1869, 21 pages. Localisation: BPUN, cote QD 8645.

Châtelain (Dr.), *Les asiles pour la guérison des buveurs*, Neuchâtel, librairie Attinger frères, 1896, 43 pages. Localisation: BPUN, cote QD 8642.

Châtelain (Dr.), "La question des incurables dans le canton de Neuchâtel", *Bulletin de la société neuchâteloise pour l'avancement des sciences sociales* II/1, 1867, pp. 6-53.

Châtelain, Auguste, *Maison de santé de Préfargier, les vingt-cinq premières années de son activité*, Neuchâtel, Wolfrath et Metzner, 1874, 42 p. Localisation: BPUN, cote QD 1358.

Cornaz (Dr., médecin-chef de l'hôpital Pourtalès), *Les maladies contagieuses et les hôpitaux neuchâtelois*, Neuchâtel, Imprimerie de James Attinger, 1869, 35 pages. Localisation: BPUN, cote QD 8712.

Cornaz (Dr., médecin-chef de l'hôpital Pourtalès), *De l'urgence d'un hôpital cantonal pour les maladies contagieuses*, Neuchâtel, Imprimerie de James Attinger, 1870, 14 pages. Localisation: BPUN, cote QD 8732.

Dardel, D. (pasteur à Neuchâtel), *Mémoire présenté à MM. du noble et vertueux Conseil général de la ville et bourgeoisie de Neuchâtel, Sur l'établissement d'une Maison d'éducation, de travail et d'industrie en faveur des Bourgeois et Habitans pauvres de lad. ville et Bourgeoisie*, Neuchâtel, Louis Fauche-Borel, [vers 1802], 63 pages. Localisation: BPUN, cote MS 2086-2.

*Documents relatifs au citoyen Edouard DuBois, fondateur d'un asile cantonal pour les vieillards*, La Chaux-de-Fonds, Imprimerie du National Suisse, 1888, 32 pages. BPUN, cote QD 8402.

Dupasquier, "Notes sur les institutions philanthropiques du canton de Neuchâtel (1874)", *Schweizerische Zeitschrift für Gemeinnützigkeit* XIII, 1874, pp. 570-584.

*Feuilles d'hygiène et de police sanitaire*, 1 (1875) - 19 (1893), mensuel. Devient: *Feuilles d'hygiène et de médecine populaire*, 20 (1894) - 41 (1915), mensuel. (Revue mensuelle, hectographiée, publiée essentiellement par le docteur Louis Guillaume)

Guillaume, Louis (Dr.), *Coup d'oeil sur la vie sociale dans le canton de Neuchâtel. Liste des institutions et des sociétés libres de bienfaisance, d'utilité publique, d'éducation, d'instruction et de récréation*, Neuchâtel, Bureau du Comité de la Société neuchâteloise d'utilité publique [Neuchâtel, James Attinger, Neuchâtel], 1881, 215 pages. Localisation: BPUN, cote Q 7248

Guillaume, Louis (Dr.), *L'enfance malheureuse et la succession de M. F. Borel*, Société neuchâteloise d'utilité publique [Neuchâtel, imprimerie G. Guillaume fils], 1872, 65 pages. Localisation: BPUN, cote QD 8437.

Guillaume, Louis (Dr.), *Conférence sur la consommation des boissons alcooliques dans le canton de Neuchâtel et sur les moyens de prévenir et de combattre l'intempérance et l'ivrognerie*, Neuchâtel, Imprimerie de James Attinger, 1877, 51 pages. Localisation: BPUN, cote QD 2585. Le même texte a été publié aussi sous le titre de: Guillaume, Louis (Dr.), *Rapport sur la consommation des boissons alcooliques dans le canton de Neuchâtel et sur les moyens de prévenir et de combattre l'intempérance et l'ivrognerie*, Neuchâtel, Imprimerie de James Attinger, 1877, 51 pages. Localisation: BPUN, cote QD 2600.

Juvet, Ed., *L'assistance officielle des pauvres dans le canton de Neuchâtel et les moyens d'y pourvoir d'une manière rationnelle*, Neuchâtel, Imprimerie L.-A. Borel, 1884 39 pages. Localisation: BPUN, cote QD 3004.

- Ladame (Dr.), "De l'éducation de l'enfance malheureuse dans le canton de Neuchâtel", *MN*, 1879, pp. 287-295.
- Montmollin, Georg von [sic], *Die wohltätigen Anstalten Neuenburg's*. Tiré à part de: 72. *Njbl. hrsgg. von der Hilfsgesellschaft in Zürich auf das Jahr 1872*, 16 pages. Localisation: BPUN, cote QD 10257.
- Nouveau recueil officiel des lois* a été publié, volume 1 (1886) - 18 (1922).
- Peneveyre, Henri (instituteur au collège de la ville), *Essai sur les moyens les plus économiques de soulager l'indigence sans favoriser la paresse*, Neuchâtel, Louis Fauche-Borel, 1802, 116 pages. Localisation: BPUN, cote Q 7269 a.
- Peneveyre, Henri (instituteur au collège de la ville), *Mémoire sur cette question: Quel serait le meilleur moyen de soulager l'indigence sans favoriser la paresse, et avec le plus d'économie possible pour les établissements charitables?* Neuchâtel, Louis Fauche-Borel, 1801, 78 pages. Localisation: BPUN, cote Q 7268 d.
- Perregaux-Montmollin, F. de, "Aumône et mendicité. Un mot en faveur des associations pour combattre la mendicité", *Bulletin de la société neuchâteloise pour l'avancement des sciences sociales* II/2, 1868, pp. 59-81
- Petitpierre, A., *De l'assistance communale*. Extrait de: *Bulletin de la Société neuchâteloise pour l'avancement des sciences sociales* I/2, 1864, 24 pages. Localisation: BPUN, cote QD 3591.
- Placards neuchâtelois*. (fonds regroupant des mandements et arrêts du Conseil d'Etat imprimés.) Localisation: BPUN, cote: Pl. NE (millésime), (jour et mois)/numéro.
- Procès-verbaux des Audiences Générales, 1816-1830*, Neuchâtel, Archives de l'Etat, 1904, deux tomes (lxxxvi + 476 pages: sessions de mars 1816 à juillet 1820; 484 pages: sessions de juin 1821 à décembre 1830; publiés par Arthur Piaget).
- Rapports du Conseil d'Etat au Grand Conseil sur sa gestion et l'exécution des lois, 1848 ->*.
- "Remarques sur les années 1816-1817", *MN*, 1875, pp. 196-198, 270-272 et 1876, pp. 48-50, 67-70, 120-122, 168-170. (publication d'extraits du livre de raison de D.-F. Besson, instituteur à Neuchâtel, 1er août 1816-30 juin 1817)
- Recueil des pièces officielles concernant la principauté de Neuchâtel et Valangin*, Neuchâtel, Wolfrath, 1827-1847, trois tomes (1827, VIII + 491 p.; 1835, VIII + 432 p.; 1849, VIII + 428 p.).
- Recueil des lois, décrets, et autres actes du gouvernement de la République et canton de Neuchâtel*, tome 1 (1849) - tome 15 (1886).
- Règlements adoptés par le comité de charité dans son assemblée du 12e mars 1808 relativement à l'hôpital et à l'hospice qui sont soumis à sa direction*, Neuchâtel, Fauche-Borel, 1808, 29 pages. Localisation: BPUN, cote 6 R 370.
- Sandoz, J., "Mémoire sur les institutions et les oeuvres de bienfaisance dans le canton de Neuchâtel" *Bulletin de la société neuchâteloise pour l'avancement des sciences sociales* I/1, 1863, pp. 24-41.
- Le V véritable messager boiteux de Neuchâtel*, 1805->.
- Tribolet, Charles-Godefroi de, *Mémoires sur Neuchâtel 1806-1831*, Neuchâtel, Wolfrath, 1902.
- Tribolet, Charles-Godefroi de, *Histoire de Neuchâtel et Valangin depuis l'avènement de la maison de Prusse jusqu'en 1806*, Neuchâtel, Wolfrath, 1846.
- Tripet, M. (publié par), *Exposé de la Constitution de la principauté de Neuchâtel et Valangin dressé en 1806*, Colombier, 1893.

## BIBLIOGRAPHIE<sup>1</sup>

I. Domaine neuchâtelois.

A. Généralités

*Bibliographie neuchâteloise*, Hauterive, Attinger, 1990.

*Histoire du Pays de Neuchâtel*, Hauterive, Attinger, 1989-1993, 3 tomes.

Aubert, Jean-François, "L'aspect politique de la crise ecclésiastique de 1873", *MN*, 1973, pp. 77-99.

Courvoisier, Jean, *Le maréchal Berthier et sa Principauté de Neuchâtel: 1806-181*, Neuchâtel, Société d'histoire et d'archéologie, 1959.

Courvoisier, Jean, *Petit guide des archives anciennes de l'Etat de Neuchâtel*, Neuchâtel, Archives de l'Etat, 1981.

Gern, Philippe, "L'approvisionnement de Neuchâtel pendant la disette de 1816-1817", *MN*, 1977, pp. 145-164.

Henry, Philippe, *Crime, justice et société dans la Principauté de Neuchâtel au XVIII<sup>e</sup> siècle (1707-1806)*, Neuchâtel, La Baconnière, 1984.

Jeimini, Jean-Pierre, "La vie publique dans les communautés rurales de Neuchâtel au XVIII<sup>e</sup> siècle, établie d'après les documents de Dombresson et Travers", *MN*, 1972, pp. 135-174.

Scheurer, Rémy (et al.), *Histoire du Conseil d'Etat neuchâtelois, des origines à 1945*, Neuchâtel, Chancellerie d'Etat, 1987.

Quartier-La-Tente, Edouard, *Le canton de Neuchâtel: revue historique et monographique des communes du canton de l'origine à nos jours*, Neuchâtel, Attinger Frères, 1893-1925, 6 volumes.

B. Articles et ouvrages

Baillod, W., *L'hospice des vieillards du Locle 1820-1926*, Le Locle, Imprimerie Oderbolz, 1926, 126 p. Localisation: BPUN, cote Q 359

Berthoud, Gabrielle, "L'assistance par l'Eglise à Neuchâtel, de 1556 à 1560", *MN*, 1928, pp. 146-154.

Berthoud, Dorette, *L'Hôpital Pourtalès, 1811-1961*, Neuchâtel, H. Messeiller, 1961, 75 p.

Berthoud, Charles, "Philanthropes neuchâtelois", *Etudes et biographies I*, Le Locle, Courvoisier, 1863, pp. 117-130. (sur J.-J. L'Allemand, David de Pury, Jacques-Louis Pourtalès, Auguste de Meuron)

"La bienfaisance", *La Chaux-de-Fonds: documents nouveaux publiés à l'occasion du 150<sup>me</sup> anniversaire de l'incendie du 5 mai 1794 pour faire suite au volume paru en 1894*, La Chaux-de-Fonds, 1944, pp. 584-633.

---

<sup>1</sup>Nous avons voulu cette bibliographie sélective. Pour le domaine neuchâtelois excepté, elle a un caractère essentiellement prospectif. Le lecteur comprendra aisément que nous n'en avons consulté qu'une très faible partie.

Ces indications se basent sur une bibliographie d'environ 2500 titres établie en été-automne 1993, qu'il ne saurait être question de livrer en entier dans ce cadre. Nous n'avons, sauf exceptions, retenu que les titres postérieurs à 1970.

Sources: 1. *Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte*, 1987-1993. 2. *Geschichte und Gesellschaft*, 1987-1992. 3. *Bibliographie de l'histoire suisse* (la totalité). 4. *Quellen zur Schweizer Geschichte, herausgegeben von der Allgemeinen Geschichtsforschenden Gesellschaft der Schweiz, Neue Folge. IV. Abteilung: Handbücher. Band III: Bibliographie der Schweizer Geschichte. 3. Band*, Basel, 1915. Klaus Repr. Nendeln/Liechtenstein 1969. 5. Brandstetter, Josef Leopold, *Repertorium über die in Zeit- und Sammelchriften der Jahre 1812-1890 enthaltenen Aufsätze und Mitteilungen schweizergeschichtlichen Inhaltes*, repr. Lang, Berne, 1967. 6. Hans Barth, *Repertorium über die in Zeit- und Sammelchriften der Jahre 1891-1900 enthaltenen Aufsätze und Mitteilungen schweizergeschichtlichen Inhaltes. Als Fortsetzung zu Brandstetters Repertorium für die Jahre 1812-1890*, repr. Lang, Berne, 1967. 7. *Schweizergeschichtliches Repertorium III. Bibliographie der in Zeit- und Sammelchriften der Jahre 1901-1912 enthaltenen Aufsätze und Mitteilungen schweizergeschichtlichen Inhaltes*, Basel, 1943. 8. Anderegg, Ernst u. Hans, *Bibliographie nationale suisse V 10f, 1910-1912*, 5 cahiers. 9. (partiellement) *Bibliographie annuelle de l'histoire de France*.

- Blaser, Pierre, *La clinique de Préfargier: les débuts de la psychiatrie dans le canton de Neuchâtel, 1849-1879*, mémoire de licence, Université de Neuchâtel, Faculté des Lettres, Institut d'histoire, 1989, 77 p.
- Bolle, Pierre-Henri, "Histoire des pénitenciers neuchâtelois", *MN*, 1973, pp. 3-20.
- Borel, Edouard (Dr., médecin-directeur), *Perreux, Hospice cantonal, Neuchâtel*, Edition Eckhardt & Pesch, Zurich, [1934], 36 p. Localisation: BPUN, QD 182.
- Buchenel, P. (pasteur), *Cinquante années de l'hôpital du Val-de-Ruz à Landeyeux. 1871-1921*, Cernier, Société d'imprimerie de Cernier, 1921, 31 p. Localisation: BPUN, cote QD 1248.
- Büss, Heinrich, "Der Neuenburger Arzt Louis Guillaume (1833-1924), ein fast vergessener Pionier des staatlichen Gesundheitswesens", *Gesnerus* 35, 1978, pp. 230-241.
- Canonica, Patricia, *L'Hôpital Pourtalès en regard de son histoire viticole, 1811-1912*, mémoire de licence, Université de Neuchâtel, Faculté des lettres, Institut d'histoire, 185 p, 1987.
- Cavadini, Michèle, *La Maison de Charité de Neuchâtel (1720-1803)*, mémoire de licence, Université de Neuchâtel, Faculté des Lettres, Institut d'histoire, 1977, 77 p.
- La Chambre d'assurance de la République et canton de Neuchâtel en Suisse, 1810-1910*, Chambre d'assurance de la République et canton de Neuchâtel [Neuchâtel, imprimerie P. Seiler], 1910, 208 p.
- Chantal Etique, *Un almanach populaire. Le véritable messenger boiteux de Neuchâtel, 1805-1875. Discours politique et édification*, mémoire de licence, Université de Neuchâtel, Faculté des Lettres, Institut d'histoire, 1992, 114 p.
- Châtelain, Ch., "Inventaire du mobilier de l'Hôpital de Neuchâtel en 1552", *MN*, 1884, pp. 233-238.
- Châtelain, (Dr.), *Le Docteur Cornaz (1825-1911). SA aus der Beilage "Nekrologe" zu den Verhandlungen der schweiz. naturf. Gesellschaft*, Solothurn, 1911, pp. 67-73. Localisation: BPUN, cote QD 7876.
- Châtelain, Ch., "L'assistance communale, 1817", *MN*, 1886, pp. 161-163.
- Châtelain, Dr., "Préfargier avant Préfargier", *MN*, 1902, pp. 47-48.
- Châtelain, Ch., "L'assistance communale à Couvet", *MN*, 1892, pp. 71-75.
- Cornaz, Ed. (Dr.), "Notices relatives à l'histoire médicale de Neuchâtel", *MN*, 1870, pp. 257-280 et 289-301; 1871, pp. 207-222, 225-247; 1875, pp. 155-168, 222-224, 250-263, 282-291; 1880, pp. 17-26, 42-51- 62-71, 96-99, 118-122; 1900, pp. 53-59, 80-86, 117-124, 184-191, 310.
- Courvoisier, Jean, *Les monuments d'arts et d'histoire du canton de Neuchâtel, tome I: La Ville de Neuchâtel*, Bâle, Birkhauser, 1955. pp. 129-130, pp. 163-194, pp. 207-212.
- Courvoisier, Jean, *L'Etablissement cantonal d'assurance immobilière (chambre d'assurance), 1810-1960*, Neuchâtel, Etablissement cantonal d'assurance immobilière [La Chaux-de-Fonds, Haefeli et Co., 1960], 77 p.
- DuPasquier, A., "Le docteur Louis Guillaume (1833-1924)", *MN*, 1924, pp. 47-48.
- Evard, Marguerite, 1775-1834. *Marie-Anne Calame. Fondatrice de l'Asile des Billodes, d'après ses lettre inédites, celles d'amis et des témoignages de divers contemporains*, Le Locle, Editions Oderbolz, 1934, 126 p.
- Evard, Maurice (réd.), *Fondation F.-L. Borel, Dombresson*, Dombresson, Fondation F.-L. Borel, 1980, 31 p.
- Fässler, François, *Cent cinquante ans de vie aux Billodes*, Le Locle, Les Billodes [Le Locle, imprimerie Gasser], 1965, 32 p. Localisation: BPUN, cote QD 5655.
- Favarger, Pierre, *La Caisse cantonale d'assurance populaire, 1898-1948*, Neuchâtel, Caisse cantonale d'assurance populaire [Neuchâtel, imprimerie P. Attinger], 1948, 113 p.

## Sources et bibliographies

---

- Favre, Paul (et al.), *Les établissements de bienfaisance de l'Etat*, Neuchâtel, République et canton de Neuchâtel [Neuchâtel, imprimerie L.-A. Borel], 1914, 46 p.
- Fondation François-Louis Borel. *Orphelinat Cantonal. Dombresson (Neuchâtel)*, Neuchâtel, Imprimerie Paul Attinger S.A., [1955], 21 p, BPUN, cote QD 4830.
- Genevoy, Robert, "Les archives de l'Hôpital du Saint-Esprit de Neuchâtel à l'Hôpital Saint-Jacques de Besançon", *MN*, 1967, pp. 140-141.
- Glasson, Louis, *L'Hôpital de la Providence, 12 mai 1859-12 mai 1959*, Neuchâtel, Hôpital de la Providence [Neuchâtel, imprimerie Givord], 1959, 30 p.
- Godet, Philippe, *La Caisse d'épargne de Neuchâtel, 1912-1912*, Neuchâtel, Caisse d'épargne de Neuchâtel [Neuchâtel, imprimerie Attinger frères], 1912, 367 p.
- Godet, Philippe, "Le cher temps", *MN*, 1889, pp. 134-136.
- Godet, Philippe, "Civis pauperibus" [inscription sur l'ancien hôpital de la Ville], *Nouvelles étrennes neuchâteloises*, Neuchâtel, imprimerie James Guinchard, 1914, pp. 14-20.
- Godet, Philippe, "Le fonds de la paix", *MN*, 1890, pp. 53-60.
- Grellet, Jean, "L'Hôpital de Boudry", *MN*, 1885, pp. 28-32.
- Hôpital Pourtalès-Neuchâtel. 1811-1911*, Neuchâtel, Imprimerie Attinger frères, (s.d.), (non paginé; 20 p). Localisation: BPUN, cote QD 976
- Humbert, Paul et Romang, Auguste *Oeuvres sociales et philanthropiques*, Neuchâtel, Comité directeur du centenaire de la République [La Chaux-de-Fonds, Haefeli], 1948. (*Le Pays de Neuchâtel XIV*)
- Humbert, Sam (réd.), *Les colonies de vacance...: La Rouvraie, 1880-1980: une émouvante histoire, une oeuvre méritoire*, Hauterive, G. Attinger, 1980, 83 p.
- Jeanneret, Maurice (réd.), *Société neuchâteloise d'utilité publique*, Neuchâtel, Société neuchâteloise d'utilité publique [Neuchâtel, Impr. P. Attinger], 1956, 23 p. Localisation: Musée d'histoire et médaillier de La Chaux-de-Fonds, cote 4141.
- Jeanneret-de Rougemont, Anne, *Le procureur général Georges de Rougemont: "l'homme privé, l'homme public" (1817-1821)*, mémoire de licence, Université de Neuchâtel, 1988.
- Jéquier, Hugues, "Un magistrat de l'Ancien Régime: Charles-Louis de Pierre", *MN*, 1924, pp. 3-25, 49-74, 112-135.
- Jung, Fritz, *Centenaire de l'Hôpital du Locle, 1856-1955*, Le Locle, Editions des Annales Locloises [Imprimerie Glauser-Oderbolz], 1957, 19 p (Annales Locloises, Cahier XIII). Localisation: BPUN, cote PT 664/13
- Klauser, Eric-André, *L'Hôpital de Fleurier, 1868-1968*, Hôpital de Fleurier [Fleurier, imprimerie Montandon & Cie], 1968, 47 p.
- Koller, A., *La Maison de santé de Préfargier (Neuchâtel)*, Zürich, Eckhardt & Pesch, 1934, 34 p.
- Loew, Fernand, "Les premiers hôpitaux à Neuchâtel", *MN*, 1968, pp. 127-144.
- Loew, Fernand, "Médecins, chirurgiens et apothicaires de notre région au XVe siècle", *MN*, 1970, pp. 73-79.
- Loew, Fernand, "La maladière de Neuchâtel", *MN*, 1969, pp. 32-37.
- Loew, Fernand, "Les épidémies", *MN*, 1970, pp. 33-37.
- Lorimier, M., *Marie-Anne Calame, fondatrice de l'Asile des Billodes*, Neuchâtel, Imprimerie Paul Attinger, 1903, 31

- p. Localisation: BPUN, cote QD 8316.
- Meuron, Guy de, *La maison de santé de Préfargier, 1849-1949*, Neuchâtel, Paul Attinger, 1949, 151 p.
- Meuron, Guy de, "La fondation de Préfargier", *MN*, 1950, pp. 97-104.
- Montandon, Léon, *Société fraternelle de prévoyance du canton de Neuchâtel. Un siècle d'activité: 1851-1951*, Saint-Martin, Service de contrôle de la société fraternelle de prévoyance [Neuchâtel, Imprimerie H. Messeiller], 1951, 61 p. Localisation: BPUN, cote QD 9142.
- Morier, Henri (réd.), *Orphelinat cantonal: Institution Borel, Dombresson, 1880-1930*, Dombresson, Institution Borel [Neuchâtel, imprimerie P. Attinger], 1930, 48 p.
- Nussbaum, Louis, *Le Devens. Aperçu historique*, Saint-Aubin (NE), Le Devens, Armée du Salut, 1981, 72 p.
- La Paternelle: 75me anniversaire, 1885-1960*, sl, La Paternelle [La Chaux-de-Fonds, imprimerie Courvoisier], 1960, 29 p.
- Perregaux, C., "La chasse aux gueux au XVIIIe siècle", *MN*, 1900, pp. 101-109 et 157-168.
- Perregaux, C., "Histoire de la Chambre de charité du Locle", *MN*, 1913, pp. 147-177 et 217-227.
- Perregaux, C., "Comptes concernant la chasse aux gueux", *MN*, 1901, pp. 104-106.
- Perregaux, C., "Histoire de la Chambre de Charité du Locle", *MN*, 1913, pp. 147-177 et 217-227.
- Perrenoud, J.-L., *Asile des Billodes. Le Locle. Un siècle de son histoire. 1815-1915*, Le Locle, Imprimerie Courvoisier, [1915], 24 p. Localisation: BPUN, cote QD 3434.
- Petitpierre, Jacques, "La famille Guillaume", *Patrie neuchâteloise IV*, Neuchâtel, éd. H. Messeiller/Attinger frères, 1894, p. 214.
- Petitpierre, Jacques, "L'Hôpital Pourtalès", *Patrie neuchâteloise IV*, Neuchâtel, éd. H. Messeiller/Attinger frères, 1894, pp. 261-314.
- Petitpierre, Jacques, "Les Neuchâtelois et la diaconie de Strasbourg", *Patrie neuchâteloise IV*, Neuchâtel, éd. H. Messeiller/Attinger frères, 1894, pp. 67-91.
- Petitpierre, Gustave, "Notes [voir III: La Chambre de Charité (de Couvet)]", *MN*, 1913, pp. 18-20.
- Petitpierre, Alphonse, *Un demi-siècle de l'histoire économique de Neuchâtel. 1791-1848*, Neuchâtel, librairie générale Jules Sandoz, 1871, 436 p.
- Piaget, Arthur, "La bienfaisance neuchâteloise en 1800 [collecte en faveur de la Suisse centrale et du Valais]", *MN*, 1902, pp. 246-259.
- Piaget, Arthur, "Marie-Anne Calame et le Conseil d'Etat", *MN*, 1915, pp. 22-36 et 60-83.
- Ramseyer, Jacques, "Maintien de l'ordre ou défense des libertés? La République neuchâteloise face à l'Armée du Salut (1883-1898)", *MN*, 1987, pp. 275-286.
- Rosat, P., *Chronique des discours et idées qui précédèrent la création d'un établissement pour orphelins à La Chaux-de-Fonds au XIXe siècle*, mémoire de licence, Université de Genève, Faculté de psychologie et des sciences de l'éducation, 1987, 127 p. (n.v.)
- Sahin-Lesquereux, Nicole, *Assistance publique et réfugiés huguenots à Dombresson de 1674 à 1720, d'après les carnets de comptes de la Communauté de Dombresson*, mémoire de licence, Université de Neuchâtel, Faculté des Lettres, Institut d'histoire, 1986, 59 + 19 p.



## Sources et bibliographies

---

Schnegg, Alfred, "Les blés du Palatinat 1770-1772", *MN*, 1984, pp. 3-27.

Schürch, Charles, *Travail et prévoyance sociale*, Neuchâtel, Comité directeur du centenaire de la République [La Chaux-de-Fonds, Haefeli], 1948. (*Le Pays de Neuchâtel* XXI)

Tripet, Edgar, *Les hôpitaux de La Chaux-de-Fonds*, La Chaux-de-Fonds, Hôpital de La Chaux-de-Fonds [La Chaux-de-Fonds, imprimerie des Coopératives réunies], 1966, 77 p.

Tschopp, Thierry, *Assistance publique et réfugiés huguenots à Peseux de 1650 à 1699 d'après les registres de comptes de la communauté de Peseux*, mémoire de licence, Université de Neuchâtel, Faculté des lettres, Institut d'histoire, 1987, 2 vol. (76, 111 p).

## II. Domaine suisse

### A. Suisse

Arlettaz, G., "L'élite nationale et l'élaboration d'un ordre social. L'exemple du discours sur le paupérisme et l'émigration à la société suisse d'utilité publique (1810-1830)", *Revue suisse d'histoire* 37, 1987, pp. 239-259.

Chmelik, Peter, *Armenerziehung und Rettungsanstalten. Erziehungsheime für reformierte Kinder im 19. Jahrhundert in der deutschsprachigen Schweiz*, Diss. phil. I Zürich, Zurich, P. Chmelik, 1978.

Gilliant, Pierre (travaux réunis par), *Assurance-maladie: quelle révision?: Suisse 1889-1989, cent ans déjà*, Lausanne, Ed. Réalités sociales, 1989, 445 p.

Gränacher, Marc, *Die Bemühungen um die Vereinheitlichung des Armenwesens in der Schweiz im 20. Jahrhundert. Das "Konkordat über wohnörtliche Unterstützung" in seiner Entstehung und Wirkung (1900-1940)*, mémoire de licence, Bâle, 1987.

Hausmann, Karl Eduard, *Die Armenpflege in der Helvetik*, Diss. phil. Basel, Bâle et Stuttgart, Helbing & Lichtenhahn, 1969.

Head-König, Anne-Lise, "La politique pratiquée en Suisse à l'égard des pauvres (XVIe-XIXe siècles): Introduction", *La pauvreté en Suisse*, pp. 73-78.

Head, Anne-Lise, "Au dossier de la pauvreté: réflexions sur la politique d'"encadrement" des pauvres dans les villes et les campagnes suisses (XVIe-XIXe siècles)", in: *Université de Genève, Fac. sc. écon. et soc. Dpt d'hist. écon. et soc. Bull.* 19, 1988/1989, pp. 31-39. (version remaniée du titre précédent)

Head, Anne-Lise et Schnegg, B., (éd.), *La pauvreté en Suisse (17e-20e s.) = Armut in der Schweiz (17Jh.-20Jh.)*, Congrès annuel 1988 de la Société Suisse d'histoire économique et sociale, Heft 7, 7. Jg., Zurich, Chronos, 1989.

Head-König, Anne-Lise, "Marginalisation ou intégration des pauvres: les deux facettes de la politique matrimoniale pratiquée par les cantons suisses (XVIe-XIXe siècles)", *La pauvreté en Suisse*, pp. 79-93.

Hort, Michel (et al.), *De l'assistance publique aux trois piliers: ouvrage commémoratif dédié au Professeur Philippe Chuard*, Yverdon-les-Bains, Imprimerie Cornaz, 1990.

Lasserre, André, "L'institution de l'assurance-vieillesse et survivants (1889-1947)", *La démocratie référendaire*, Fribourg, Editions universitaires, 1972, pp. 259-326.

Maeder, Anne; Neff, Ursula; Wallimann, Isidor (Vorwort), *Vom Bittgang zum Recht: zur Garantie des sozialen Existenzminimum in der schweizerischen Fürsorge*, Berne/Stuttgart, P. Haupt, 1988. (2., veränd. Aufl: 1990)

Maurer, Alfred, "La Suisse", in: Zöllner, Detlev (et al.), *Un siècle de sécurité sociale, 1881-1981. L'évolution en Allemagne, France, Grande-Bretagne et Suisse*, Lausanne, Ed. Réalités sociales, 1982, pp. 525-612.

Meier, Thomas; Wolfensberger, Rolf, *Heimathlose und Vaganten. Zur Sozialgeschichte der Nichtsesshaften. Die*

*Liquidierung einer devianten Bevölkerungsgruppe in der Homogenisierungsphase der bürgerlichen Gesellschaft im 19. Jahrhundert in der Schweiz*, mémoire de licence, Berne, 1986.

Meier, Thomas; Wolfensberger, Rolf, "Nichtsesshaftigkeit und geschlechtsspezifische Ausprägungen von Armut", *La pauvreté en Suisse*, pp. 33-42.

Rickenbach, Walter, *Geschichte der Schweizerischen gemeinnützigen Gesellschaft, 1810-1960*, Zürich, -, 1960.

Ruchat, Martine, "L'oiseau et le cachot". *Naissance de l'éducation correctionnelle en Suisse Romande, 1800-1913*, Carouge-Genève, Zoé, 1993.

Schmid, Carl Alfred, *Das gesetzliche Armenwesen in der Schweiz*, Zürich, 1914

Schmid, Carl Alfred, *L'assistance légale des indigents en Suisse: les systèmes d'assistance de la Confédération, des cantons et des grandes villes suisses*, Zurich, O. Fussli, 1916, X, 376 p.

Schnegg, Brigitte, "Armut und Geschlecht", *La pauvreté en Suisse*, pp. 9-17.

#### B. Genève

Balmas, Christine, *Les enfants de l'Hôpital général de Genève (fin 18e-début 19e siècle)*, mémoire de licence, Genève, 1993.

Barras-Dorsaz, Anne-Marie, *La maison de discipline de Genève (1656-1669)*, mémoire de licence, Genève, 1976.

Batteli, Maurice, "Le débat sur la création de l'Hospice de Genève", in: *Festgabe zum siebzigsten Geburtstag von Erwin Ruck*, Basel, Helbing & Lichtenhahn, Bâle, 1952, pp. 67-84.

Baumann, Flavio, *La pauvreté apprivoisée ou l'assistance comme gestion de la détresse*, mémoire de licence, Genève, 1983. (Etude sur le Bureau central de Bienfaisance, Genève, 1867-1900)

Boujol, Georges, *Genève face à la disette de 1816-1817*, mémoire de licence, Genève, 1971.

Cahier-Buccelli, Gabrielle, "L'Hôpital général de Genève entre 1675 et 1785: origine d'un nouvel état des choses", *Revue du Vieux Genève* 15, 1985, pp. 12-17.

Cahier-Buccelli, Gabriella, *L'Hôpital Général de Genève*, mémoire de licence, Genève, 1979.

Clerc, Emmanuelle, *Femmes assistées par l'Hôpital général de Genève 1745-1755*, mémoire de licence, Genève, 1987.

Fritsch, Christine, *Assistance et pauvreté à Genève pendant la première guerre mondiale: (étude de 403 dossiers ouverts par le Bureau Central de Bienfaisance, d'octobre 1917 à mars 1919)*, mémoire de licence, Genève (département d'histoire économique), 1979.

Gautier, Fabienne, *Une illustration de l'esprit médical genevois dans la première moitié du 19e siècle. Le Dispensaire médical, entre prosélytisme et philanthropie*, mémoire de licence, Genève, 1993.

Legast-Ducret, Jocelyne, *Pauvreté et assistance à Genève au 18e siècle*, mémoire de licence, Genève (sciences économiques et sociales), 1975.

Lescaze, Bernard (éd.), *Sauver l'âme, nourrir le corps. De l'Hôpital général à l'Hospice général de Genève, 1535-1985*, Genève, Hospice général de Genève, 1985.

Lescaze, Bernard, *La Société genevoise d'utilité publique en son temps, 1828-1978. Contribution à l'histoire économique et sociale de Genève*, Genève, Société genevoise d'utilité publique, 1978.

Levrat, Nicole, *La publicité hygiéniste genevoise au XIXe siècle*, mémoire de licence, Genève (Sciences

## Sources et bibliographies

---

- économique et sociales, département d'histoire économique), 1989.
- Louis-Courvoisier, Micheline, "Les archives hospitalières genevoises et l'histoire de la médecine sous l'Ancien Régime", *Bulletin de la Société d'histoire et d'archéologie de Genève* 21, 1991, pp. 3-11.
- Louis-Courvoisier, Micheline, *L'Hôpital général de Genève, 1545-1555*, mémoire de licence, Genève, 1985.
- Mühlematter, Caroline, *Pérégrinations alcoolisées au coeur du microcosme genevois: l'alcoolisation à Genève dans le second XIXe siècle, 1840-1914*, mémoire de licence, Genève (Sciences économique et sociales, département d'histoire économique), 1989.
- Mützemberg, Gabriel, "L'institution de la Pommière (Genève, 19e-20e) ou les succès d'un paternalisme aujourd'hui décrié", *Revue suisse d'histoire* 34, 1984, pp. 5-37.
- Nussbaum, N., "Les asiles de vieillards genevois au XIXe siècle", in: *Université de Genève, fac. sc. écon. et soc. Dpt hist. écon. et soc. Bull.* 19, 1988/89, pp. 41-54.
- Nussbaum, Nicolas, *Les asiles de vieillards genevois au XIXe siècle. Lecture d'une pratique nouvelle en matière d'assistance à la vieillesse*, mémoire de licence, Genève, 1989.
- Perret, Daniel, *Les livres de comptes de la paroisse de Satigny, 1660-1730. Etude sur la charité dans une paroisse campagnarde genevoise*, mémoire de licence, Genève, 1970.
- Piuz, Anne-Marie, "La signification économique des dépenses de charité au XVIIIe siècle. L'exemple de Genève", in: *Uni. de GE, fac. sc. éco. et soc, dpt. hist. éco. Bull. no 4*, 1973/74, pp. 26-28.
- Piuz, Anne-Marie, "Les dépenses de charité d'une ville au 18e siècle: le cas de Genève", *Domanda e consumi, livelli e structure (13e-18e s.)*. Atti della "Sesta settimana di studio", Firenze, L. S. Olschki, 1978, pp. 205-212.
- Piuz, Anne-Marie, "Jean Vian (vers 1690-1772), réfugié italien à Genève. Contribution à la typologie de la pauvreté ancienne", *Studi in memoria di Federico Melis IV*, 1978, pp. 395-407.
- Pralong, Elisabeth, *L'assistance à Genève pendant les premières années de l'annexion à la France*, mémoire de licence, Genève, 1979.
- Renaud-Richli, Madeleine, *Les institutions alimentaires et les Coopératives de consommation à Genève au 19e siècle*, thèse sciences économiques et sociales, Genève 1948, 199 p.
- Roth, R., *Pratiques pénitentiaires et théories sociales: l'exemple de la prison de Genève (1825-1862)*, Genève, Droz, 1981.
- Sottas, Ariane, *La prise en charge médicale à l'hôpital de Genève entre 1800 et 1850*, mémoire de licence, Genève, 1986.
- Tscharner (de), Marie-Salomé, *Les livres de collecte de la Bourse française de 1702 à 1731*, mémoire de licence, Genève, 1975.
- Veuthey, Fernande, *Les enfants donnés à l'Hôpital de Genève, 1751-1759*, mémoire de licence, Genève, 1973.
- Wiedmer, Laurence, "Pauvreté et assistance à Genève", in: Piuz, Anne-Marie et Mottu-Weber, Liliane (éd.), *L'Economie genevoise de la Réforme à la fin de l'Ancien Régime. XVIe-XVIIIe siècles*, Genève, Georg, 1990, pp. 131-164 (chapitre V).
- Zurcher, Michèle, *Les sociétés de construction "philanthropiques" à Genève de 1851 à 1914*, mémoire de licence, Genève, 1978.

C. Vaud

Abétel-Béguélin, Fabienne, *La bourse des pauvres habitants à Lausanne de 1755- 1799*, mémoire de licence, Lausanne, 1990.

Anselmier, Henri, *Les prisons vaudoises: (1798-1871)*, Lausanne, Bibliothèque historique vaudoise, 1983, 422 p.

Äsch, Liliane von, *Lausanne 1890-1914: rôle de la commune dans le développement de la politique sociale*, mémoire de licence, Genève, 1981.

Bapst, Gilbert, *Le crédit public à Lausanne au XVIIIe siècle: la direction des pauvres (1725-1784)*, mémoire de licence, Lausanne, 1985.

Bonzon, Maurice, "Notes concernant l'aide aux indigents à Gryon à la fin du XVIIIe siècle", *Revue historique du Chablais vaudois* 5, 1982, pp. 54-67.

Briod, Alice, *L'assistance des pauvres au Moyen Age dans le Pays de Vaud*, Lausanne, 1926. Réimpr. en fac-similé de l'éd. de Lausanne, 1926: Lausanne, Ed. d'En bas, 1976.

Burgy, Etienne, *La Bourse française de Rolle, 1716-1986. Entraide et mémoire huguenote sur la Côte vaudoise*, mémoire de licence, Genève, 1986.

Chevalley, Géraud, *La crise alimentaire de 1846-1847 dans le Canton de Vaud*, mémoire de licence, Lausanne, 1976.

Corbaz, Jean-Marc, *La construction du pénitencier de Béthusy: 1803-1826*, mémoire de licence, Lausanne, 1977, 82, XLV p.

Dind, Emile, *L'assistance publique dans le canton de Vaud*, Lausanne, Payot, 1916, 50 p.

Joly; Wannaz, Patrick; Charles-Henri, *Ethique protestante et assistance des pauvres dans le Pays de Vaud. Une approche historique de l'incitation au travail (XVIe-XIXe siècles)*, travail de diplôme, Ecole de service social et d'animation, Lausanne, 1980.

Le Comte, Guy, "Quelle politique pour les pauvres? Le cas de la communauté de Vaulion sous l'Ancien Régime", *La pauvreté en Suisse*, pp. 95-108.

Lehmann-Jomini, Catherine, *La genèse de l'Infirmier de Lavaux: 1878-1942: cas particulier dans le développement des hôpitaux régionaux vaudois*, mémoire de licence, Lausanne, 1978.

Michaud, Gérard, *La disette de 1816-17 dans le Canton de Vaud*, mémoire de licence, Lausanne, 1976.

Nicod, Françoise, "Le souci d'utilité publique dans le canton de Vaud dans la première moitié du 19e siècle", *Revue d'histoire vaudoise* 90, 1982, pp. 81-147.

Ostorero, Chantal, *Boire... ou ne pas boire...: aspects du discours antialcoolique des élites vaudoises au XIXe siècle (1830-1905)*, mémoire de licence, Lausanne, 1988.

Philipona, Charles, *Un village vaudois et ses pauvres: Apples 1750-1840*, mémoire de licence, Genève, 1982.

Philipona, Charles, "La politique à l'égard des pauvres dans un village vaudois (Apples, 1690-1840)", *La pauvreté en Suisse*, pp. 125-131.

---

Valette, Myriam, *Les écoles de charité à Lausanne: 1726-1871*, mémoire de licence, Lausanne, 1992.

D. Valais, Jura, Fribourg

Äbischer, Claire, *Le paupérisme en ville de Fribourg entre 1850 et 1869*, mémoire de licence, Fribourg, 1983.

Bäriswyl, Hugo, *Das öffentliche Armenwesen des Kantons Freiburg*, thèse sciences économiques, Fribourg, 1958. A paru aussi in: *Beiträge zur Heimatkunde des Sensebezirks* 29, 1958, pp. 3-164.

Fragnière, Claude, *La création de l'asile d'aliénés de Marsens. Aspects techniques et administratifs*, mémoire de licence, Fribourg, 1993.

Mayor-Gay, Marcelle, *L'assistance publique en Valais de 1800 à nos jours*, travail de diplôme, Ecole d'études sociales et pédagogiques, Lausanne, 1978.

Moine, Didier, *Arme und Armenpolitik in der Ajoie 1870-1900*, Oberlehrerarbeit, Bâle, 1988. (résumé in: *Jurassica* 2, 1988, pp. 49-50)

Salamin, Daniel, *Pauvreté et assistance en Valais au XIXe siècle: le cas de la commune de Bagnes*, mémoire de licence, Genève, 1976.

#### E. Bâle

Bitter, Sabine, *Die "Richter-Linder'sche Anstalt" in Basel von 1853-1906. Die Entwicklung der ersten industriellen Armenerziehungsanstalt der Schweiz und die sozialpolitischen Massnahmen des Staates am Ende des 19. Jahrhunderts*, mémoire de licence, Bâle, 1989.

Brassel, Susanne, *Hinter Schloss und Riegel. Die Strafanstalt Basel in den Jahren 1864-1878*, mémoire de licence Bâle, (1992?).

Bürgin, Jennifer, *Die Allgemeine Armenanstalt in Basel 1804 bis 1830: Auftakt zu einer neuen Form institutionellen Sozialfürsorge*, mémoire de licence, Bâle, 1988.

Fischer, Thomas, *Städtische Armut und Armenfürsorge im 15. und 16. Jahrhundert. Sozialgeschichtliche Untersuchungen am Beispiel der Städte Basel, Freiburg i. Br. und Strasbourg*, thèse Freiburg i. Br., Göttingen, O. Schwartz and Co., 1979.

Giger, Peter, *Armutsauffassung und Armutsbekämpfung in Basel nach 1770*, mémoire de licence, Bâle, 1981.

Guex, Barbara, *Das Krisenjahr 1816/17 in Basel. Auswertung einer Armenfrage*, mémoire de licence, Bâle, 1970.

Kress, Daniel, *Die Pfründer im Bürgerspital des freisinnigen Basel (1875-1905). Ein Beitrag zur Sozialgeschichte der Stadt Basel im ausgehenden 19. Jahrhundert*, mémoire de licence, Bâle, 1988.

Loner, René, *Die Versorgung der Irren im Basler Bürgerspital. Das "Almosen" zwischen 1768 und 1832*, mémoire de licence, Zurich, 1993.

Matmüller, Markus, "Die Hungersnot der Jahre 1770/71 in der Basler Landschaft", in: Bernard, Nicolai et Reichen, Quirinus (hg. von), *Gesellschaft und Gesellschaften. Festschrift zum 65. Geburtstag von Prof. Dr. Ulrich Im Hof*, Bern, Wyss Verlag, 1982, pp. 271-291.

Moor, Heinz, *Die Praxis der gesetzlichen Armenfürsorge im Kanton Baselland von der Kantonsgründung bis zum Jahre 1880*, mémoire de licence, Bâle, 1986.

Schmid, Anna-Katharina, "Weibliche Armut und männliche Administration. Die Anfänge staatlicher Armenfürsorge in Basel um 1900", 3. *Schweizerische Historikerinnentagung, Beiträge*, hg. von Lisa Berrisch et al., Zurich, Chronos, 1986, pp. 123-131.

Schmid, Anna-Katharina, *Die verwaltete Armut. Die Allgemeine Armenpflege in Basel 1898 bis 1911*, Oberlehrerarbeit, Bâle, 1984.

Schmid, Wulf., *Technischer Fortschritt und Sozialpolitik untersucht auf Grund der Entwicklung im Kanton Basel-Stadt 1891-1962*, diss. phil. Basel, 1965.

Strub, Brigitte, *Die Situation der Armen auf der Basler Landschaft, unter der Benutzung der Enquête von 1771*, mémoire de licence, Bâle, 1986.

Wecker, Regina, "Ueberlegungen zum Thema Armut und Frauenemanzipation anhand von Basler Scheidungsprotokollen des ausgehenden 19. und frühen 20 Jahrhunderts", *La pauvreté en Suisse*, pp. 55-62

#### F. Zurich

Baltensberger, Helene, *Das Armenwesen des Kantons Zürich vom Armengesetz von 1836 bis zu den Revisionsbestrebungen der 60er Jahre*, Diss. Volksw. Univ. Zürich, Zürich, E. Lang, 1940, 176 p.

Denzler, Alice, *Geschichte des Armenwesens im Kanton Zurich im 16. und 17. Jahrhundert*, thèse Zürich, 1920.

Erb, Markus, *Das Waisenhaus der Stadt Zurich von der Reformation bis zur Regeneration*, thèse Zurich, 1987.

Keller, Berta, *Das Armenwesen des Kantons Zürich vom Beginn des 18. Jahrhunderts bis zum Armengesetz des Jahres 1836*, diss. Volkswiss. Univ. Zürich, Winterthur, A. Vogel, 1935.

Peter, Roger, *Wie die Kartoffel im Kanton Zurich zum "Heiland der Armen" wurde*, mémoire de licence, Zurich, 1992.

Sassnick, F., *Armenpolitik zwischen Helfen und Strafen: das Problem der Armut in Winterthur vom Ancien Régime zum 19. Jahrhundert*, thèse Zurich, Winterthur, Staatsbibliothek, 1989.

Sassnick, F., "Die Winterthurer Armenpolitik in der zweiten Hälfte des 18. Jahrhunderts unter dem Aspekt sozialer Kontrolle", *La pauvreté en Suisse*, pp. 133-157.

Sutter, Eva, *Illegitimität im Kanton Zürich in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts. Obrigkeitliche Moralpholitik und Lebensrealitäten*, thèse Zurich, 1993.

Sutter, Eva, "Illegitimität und Armut im 19. Jahrhundert. Ledige Mutter zwischen Not und Norm", *La pauvreté en Suisse*, pp. 43-53.

Witzig, Heidi, "'Verlange wenigstens 80 Frk oder ich heb die Familie auf'. - Arme Familien im Zürcher Oberland", *La pauvreté en Suisse*, pp. 63-72.

#### G. Berne

Flückiger, Paul, *Bernisches Armen- u. Niederlassungswesen*, Bern, Stämpfli, 1942, IV, VIII, 148 p.

Flückiger, Paul, *Die bürgerliche Armenpflege im Kanton Bern*, Berner Diss., Vienne, 1920, IV, 145 p.

Hunger, Bettina, *Das bewegte Leben der Familie Wölflin oder die Modernisierung der Armut im Kanton Bern, 2. Hälfte 19. Jahrhundert*, mémoire de licence, Bâle, 1987.

Leuenberger, Marco, *Verdingkinder. Geschichte der armenrechtlichen Kinderfürsorge im Kanton Bern 1847-1945*, mémoire de licence Fribourg, 1992.

Ludi, Niklaus, *Die Armengesetzgebung des Kantons Bern im 19. Jahrhundert. Vom Armengesetz von 1847 zur Armen- und Niederlassungsgesetz von 1897*, thèse Berne, Berne, 1975.

Ludi, Regula, "Frauenarmut und weibliche Devianz um die Mitte des 19. Jahrhunderts im Kanton Bern", *La pauvreté en Suisse*, pp. 19-32.

Merz, Bruno, *Strukturelle Armut und ihre Bekämpfung im alten Bern am Beispiel von zwei Gebieten: Oberland und Unteraargau*, mémoire de licence, Zurich, 1979.

Schütz, Walter, "Aus der Geschichte der Fürsorge im Amt Fraubrunnen", *Chronik des Amtes Fraubrunnen*, 1977, pp. 7-69 et 1981, pp. 7-103.

H. Autres

Appenzeller, Gotthold, *Das solothurnische Armenwesen vom 16. Jahrhundert bis zur Gegenwart*, Soleure, Vogt-Schild, 1944.

Biondi, Flavia; Galeppi, Myriam; Simona, Francesca, *Dall'assistenza all'educazione speciale nel Ticino*, mémoire de licence, Genève (sciences de l'éducation), 1978, 3 fascicules.

Brunner, Hansruedi, *Luzerns Gesellschaft im Wandel. Die soziale und politische Struktur der Stadtbevölkerung, die Lage in den Fremdenverkehrsberufen und das Armenwesen, 1850-1914*, thèse Zurich, Lucerne, Rex-Verlag, 1981.

Buchmann, Kurt, "Die St. Gallisch-Appenzellische Gemeinnützige Gesellschaft 1819-1867. Ihre Geschichte im Spiegel der gemeinnützig-vaterländischen Sozietätsbewegung des 18./19. Jahrhunderts", *St. Galler Kultur und Geschichte* 14, 1985, pp. 5-312.

Canonica, C., *Le strutture giuridiche dell'aiuto ai poveri nell'Ottocento ticinese*, mémoire de licence, Berne, 1993.

Dubler, Anne-Marie, *Armen- und Bettlerwesen in der Gemeinen Herrschaft "Freie Aemter"*, Bâle, Krebs, 1970.

Düssli, Hans, *Das Armenwesen des Kantons Thurgau seit 1803*, Frauenfeld, 1948.

Ebneter, Guido, *Das Armenwesen des Kantons Appenzell I.-Rh.*, Appenzell, Druck der Genossenschaft-Buchdruckerei, 1946, VI, 92 p.

Gadient, Rudolf, *Bettler, Fevler, Armenhäusler: die Armen von Flums (SG) im 19. Jahrhundert*, Zurich, Chronos, 1991.

Häfeli, Erwin, *Das öffentliche Armenwesen des Kantons Luzern*, Diss. Jur. Bern, Luzern, [1928], 119 p.

Hulliger, Barbara, *Das Spital als Sozialinstitution: Armen- u. Fremdenfürsorge in St. Gallen in der 1. Hälfte des 17. Jahrhunderts*, mémoire de licence Bâle, 1992.

Keller, Markus, *Armut im Kanton Nidwalden, 1850-1900. Alltag armer Menschen und gesellschaftliche Versuche zur Bewältigung des Phänomens Armut*, mémoire de licence, Fribourg, 1987.

Leuchtmann, Hans, *Das Armenrecht der Urkantone*, diss. verwaltungsw. Handels-Hochschule St. Gallen, 1953.

Leuenberger, Martin, *Mitgegangen-mitgehangen. "Jugendkriminalität in Basel 1873-1893"*, thèse Bâle 1988, Zürich, Chronos, 1989.

Mayer, Marcel, "Zur Armenpolitik der Stadt St. Gallen im späteren 18. Jahrhundert", *La pauvreté en Suisse*, pp. 109-123.

Mayer, Marcel, *Hilfbedürftige und Delinquenten. Die Anstaltsinsassen der Stadt St-Gallen, 1750-1798*, thèse Bâle, St. Gall, Staatsarchiv, "St Galler Kultur und Geschichte 17", 1987.

Meyer, Clo, "Unkraut der Landstrasse". *Industriegesellschaft und Nichtsesshaftigkeit: am Beispiel der Wandersippen und der schweizerischen Politik an den Bündner Jenischen vom Ende des 18. Jahrhunderts bis zum Ersten Weltkrieg*, mémoire de licence Zürich; édité: Disentis, Desertina-Verlag, 1988.

Mirer, Eduard, *Das Armenwesen des Kantons Graubünden*, Erlangen, 1922, VIII, 86 p. (thèse droit Fribourg)

Mösch, Joh., *Die solothurnische Armenfürsorge am Ende des 18. Jahrhdts*, Solothurn, 1923, 24 p.

Rist, Conrad, *Die Armenpflege im Kanton St. Gallen*, Diss. jur. Freiburg (CH), Altstätten, [1928], VI, 73 p.

Rohrer, Karl, *Das gesetzliche Armenwesen im Kanton Aargau seit 1804 und die Reformbestrebungen für ein neues Armengesetz*, Zürich/Leipzig, Rascher, 1918, 192 p. (Diss. rerum polit. Zurich 1918)

Ros, Manuela, *Vormundtschaftswesen in Silenen (Kt. Uri) in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhundert. Untersuchung anhand eines Fallbeispiels*, mémoire de licence, Bâle, 1993.

Schläpfer, Fredy Paul, *Die Entwicklung des öffentlichen Arbeitsrechts im Kanton St. Gallen*, diss. jur. Zürich, Zürich, Juris-Verlag, 1950, 227 p.

Schluchter, André, "Zur Armut auf der solothurnischen Landschaft des ausgehenden Ancien Régime", *La pauvreté en Suisse*, pp. 159-183.

Schmid, Verena, "...Von allem entblösst...": Armut, Armenwesen und staatliche Reformpolitik in Schaffhausen (1800-1850), thèse Zurich, Zurich, Chronos, 1993.

Schmid, Verena, "Armut in der Stadt Schaffhausen. Lebensverhältnisse der Unterschichten in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts", *La pauvreté en Suisse*, pp. 185-205.

Soliva, Corina, *Zur Geschichte des Armen- und Fürsorgewesen in Graubünden*, Diplomarbeit, Schule für soziale Arbeit Zürich, 1950.

Tschudi, Andreas, *Die Schule im Kampf gegen die Armut im Kanton Glarus zu Beginn des 19. Jahrhundert*, Glaris, -, 1980.

*Von der Armenpflege zur Sozialhilfe. Gemeinnützigkeit im Wandel der Zeit am Beispiel des Kantons Schwyz*, Schwyz, Verl. Schwytzer Hefte, 1990 (*Schwytzer Hefte* 49); e.a., les contributions de Horat, Erwin, "Die Sozialfürsorge auf dem Weg zur Gegenwart", pp. 29-50; Wiget, Josef, "Gemeinnützigkeit in "guter" alter Zeit", pp. 5-28.

Wydler, Rudolf, *Untersuchungen über das Armenwesen im Kanton Glarus unter besonderer Berücksichtigung des Zeitraumes von 1840 bis 1939*, Glarus, Tschudy & Co., 1939, 142 p. (Diss. rer. pol. Bern)

### III. Revues, bibliographies, généralités

Anderegg, Ernest et Hans, *Assistance et bienfaisance*, Berne, K. J. Wyss, 1910-1912, 5 vol. (2300 p) (=Bibliographie nationale suisse, fasc. 5, 10 f).

*Bulletin d'histoire de la Sécurité Sociale*. (Paris)

Dada, Nadine; Proutière, Anne, *Bibliographie pour servir à l'histoire de la sécurité sociale, de l'assistance et de la mutualité en France, de 1789 à nos jours*, Bordeaux, Société des bibliophiles de Guyenne, puis: Paris, Association pour l'histoire de la sécurité sociale, 1980-1987: 3 t. en 10 volumes

*Musée de l'Assistance publique de Paris*, Paris, Musée de l'Assistance publique de Paris, 1987, 195 p.

Riis, Thomas, *Pauvreté et développement urbain en Europe: XVe-XVIII/XIXe siècles: une bibliographie*, Odense, Odense Universitets Trykkeri, 1981.

*Schweizerische Zeitschrift für Sozialversicherung*. (publie chaque année une *Bibliographie der Schweizerischen Sozialversicherung*)

*Société française d'histoire des hôpitaux*. (Paris, publie régulièrement une bibliographie)

Wehler, Hans-Ulrich, *Bibliographie zur neueren deutschen Sozialgeschichte*, Beck, München, 1993.

Abel, Wilhelm, *Massenarmut und Hungerkrisen im vorindustriellen Europa: Versuche einer Synopsis*, Hamburg, Berlin, Verlag P. Parey, 1974.



- Alber, J., *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa*, Frankfurt, -, 1982.
- Altmeyer-Baumann, Sabine, "Alte Armut", "Neue Armut": eine systematische Betrachtung in Geschichte und Gegenwart, Weinheim, Deutscher Studien Verlag, 1987.
- Breuer, S., "Sozialdisziplinierung. Probleme u. Problemeverlagerungen eines Konzepts bei M. Weber, G. Östreich und M. Foucault", in: Sachsse, C./Tennstedt, F. (Hg.), *Soziale Sicherheit u. soziale Disziplinierung. Beiträge zu einer historischen Theorie der Sozialpolitik*, Frankfurt, Suhrkamp, 1986, pp. 45-69.
- Dinges, Martin, "Frühneuzeitliche Armenfürsorge als Sozialdisziplinierung? Probleme mit einem Konzept", *Geschichte und Gesellschaft* 17, 1991, pp. 5-29.
- Fischer, Wolfram, *Armut in der Geschichte: Erscheinungsformen und Lösungsversuche der "Sozialen Frage" in Europa seit dem Mittelalter*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1982.
- Geremek, Bronislaw, *La potence ou la pitié: l'Europe et les pauvres du Moyen Age à nos jours*, Paris, Gallimard, 1987.
- Gueslin, André et Guillaume, Pierre (sous la dir.), *De la charité médiévale à la sécurité sociale: économie de la protection sociale du Moyen Age à l'époque contemporaine*, Paris, Ed. Ouvrières, 1992, 337 p.
- Gutton, Jean-Pierre, *La société et les pauvres en Europe (XVIe-XVIIIe siècles)*, Paris, Puf, 1974.
- Hunecke, Volker, "Ueberlegungen zur Geschichte der Armut in vorindustriellen Europa", *Geschichte und Gesellschaft* 9, 1983.
- Jetter, Dieter, *Das europäische Hospital: von der Spätantike bis 1800*, Köln, DuMont, 1986, 255 p. (2. Aufl.: 1987)
- Jütte, Robert, "'Disziplin zu predigen ist eine Sache, sich ihr zu unterwerfen eine andere' (Cervantes). Prolegomena zu einer Sozialgeschichte der Armenfürsorge dissesits und jenseits des Fortschritts", *Geschichte und Gesellschaft* 17, 1991, pp. 92-101.
- Kälble, M., "Sozialgeschichte in Frankreich u. in der Bundesrepublik: Annales gegen historische Sozialwissenschaften?", *Geschichte und Gesellschaft* 13, 1987, pp. 77-93.
- Kröll, Klaus, *Das Phänomen Armut: Wandlungen des Begriffs im Zeitablauf unter besonderer Berücksichtigung mittelalterlicher Armenpflegemassnahmen im Vergleich zu heute*, s.l., 1973. (Diss. Wirtschafts-u. Sozialwiss. Köln 1973)
- Leibfried, Stephan und Voges, Wolfgang (hg.), *Armut im modernen Wohlfahrtsstaat*, Opladen, Westdeutscher Verlag, 1992, 490 p.
- Lindgren, U., "Europas Armut. Probleme, Methoden, Ergebnisse einer Untersuchungsserie", *Saeculum* 28, 1977, pp. 396-418.
- Martin, Jean-Baptiste, *La fin des mauvais pauvres: de l'assistance à l'assurance*, Seyssel, Champ Vallon, 1983, 197 p.
- Merz, Karl H., "Staatsraison und Menschenfreundlichkeit. Formen und Wandlungen der Armenpflege im Ancien Régime Frankreichs, Deutschlands und Grossbritanniens", *Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* 72, 1985, p. 1 sq.
- Partsch, Manfred, *Prinzipien und Formen sozialer Sicherung in nicht-industriellen Gesellschaften*, Duncker & Humblot, Berlin, 1983, 168 p.
- Piuz, Anne-Marie, "Pauvreté et assistance en Europe du XVIe au XIXe siècle", *Genève: Médecine et hygiène*, 1992, *Les cahiers médico-sociaux* 36, 1992, pp. 211-219.

- Piuz, Anne-Marie, "Pauvres et pauvreté dans les sociétés pré-industrielles", *Revue suisse d'histoire* 23, 1973, pp. 544-549.
- Reyer, Jürgen, *Alte Eugenik und Wohlfahrtspflege: Entwertung und Funktionalisierung der Fürsorge vom Ende des 19. Jahrhunderts bis zur Gegenwart*, Freiburg i.Br., Lambertus, 1991, 260 p.
- Riis, Thomas (éd.), *La pauvreté dans les pays nordiques 1500-1800*, Odense, Odense University Press, 1990. (*Aspects of Poverty in Early Modern Europe, Vol III*)
- Riis, Thomas (Hrsg.), *Les réactions des pauvres à la pauvreté*, Odense, University Press, 1986. (*Aspects of Poverty in Early Modern Europe II*)
- Ritter, G.A., "Entstehung und Entwicklung des Sozialstaats in vergleichender Perspektive", *Historische Zeitschrift* 243, 1986, pp. 1-90.
- Ritter, Gerhard A., "Soziale Sicherheit in Deutschland und Grossbritannien von der Mitte des 19. Jahrhunderts bis zum Ersten Weltkrieg. Ein Vergleich", *Geschichte und Gesellschaft* 13, 1987, pp. 137-156.
- Ritter, Gerhard A., *Der Sozialstaat. Entstehung und Entwicklung im internationalen Vergleich*, München, Oldenburg, 1. Aufl. 1989, XII, 233 p; 2., überarbeitete und erheblich erweiterte Aufl. 1991, XII, 252 p.
- Sachsse, C./Tennstedt, F. (Hg.), *Soziale Sicherheit u. soziale Disziplinierung. Beiträge zu einer historischen Theorie der Sozialpolitik*, Frankfurt, Suhrkamp, 1986, 303 p.
- Sachsse, Christoph, "Der Wohlfahrtsstaat in historischer und vergleichender Perspektive", *Geschichte und Gesellschaft* 16, 1990, pp. 479-490.
- Sassier, Philippe, *Du bon usage des pauvres: histoire d'un thème politique*, Paris, Fayard, 1990.
- Schäuble, Gerhard, *Theorien, Definitionen und Beurteilung der Armut*, Berlin, Duncker & Humboit, 1984, 485 p.
- Scherpner, Hans, *Theorie der Fürsorge*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1974, 219 p.
- Schulze, W., "G. Österreichs Begriff "Sozialdisziplinierung in der Frühen Neuzeit", *Zeitschrift für Historische Forschung* 14, 1987, pp. 265-302.
- Tanghe, Fernand, *Le droit au travail entre histoire et utopie: 1789-1848-1989: de la répression de la mendicité à l'allocation universelle*, Bruxelles, Facultés universitaires Saint-Louis et Florence, Institut universitaire européen, 242 p.
- 
- Woolf, Stuart, *The Poor in Western Europe in the 18th. and 19th. Centuries*, London/New York, -, 1986.
- Zacher, H. F. (Hg.), *Bedingungen für die Entstehung und Entwicklung von Sozialversicherung*, Berlin, 1979.

#### IV. France

- Avazeri, Joseph-Louis, *L'hôpital de Tournus (Saône-et-Loire) au XVIIIe siècle*, thèse 3e Cycle Hist., Besançon, 1982.
- Blandin, Gaston, *Le pain du pauvre à Nantes, 1789-1799: de la charité à l'assistance publique, ou la Révolution face à la pauvreté*, Nantes, Ouest-éditions et Université inter-âges de Nantes, 1992, IX, 103 p.
- Bolotte, Marcel, *Les hôpitaux et l'assistance dans la province de Bourgogne au dernier siècle de l'ancien régime*, Dijon, association bourguignonne des sociétés savantes, 1968, XVIII, 328 p.
- Caille, Jacqueline, *Hôpitaux et charité publique à Narbonne au Moyen Age, de la fin du XIe à la fin du XVe siècle*, Toulouse, Privat, 1978, 191 p.

- Cugnetti, Patrice, *L'Hôpital de Grenoble des origines à la fin du Second Empire*, Grenoble, Service de reproduction des thèses de l'Univ. des Sciences sociales de Grenoble, 1978, 2 vol.
- Degroise, Marie-Hélène, "Pauvreté et charité à Dijon avant 1914", *Mémoires de l'Académie des sciences, arts et belles-lettres de Dijon* 127, 1985-1986, pp. 119-140.
- Désert, Gabriel, Dartinguenave, Paul (et al.), *Marginalité, déviance, pauvreté en France: XIVe-XIXe siècles*, Caen, Annales de Normandie, 1981.
- Dinet-Lecomte, M.-C., "Recherches sur la clientèle hospitalière aux XVIIe et XVIIIe siècles: L'exemple de Blois", *Revue d'histoire moderne et contemporaine* 33, 1986, pp. 345-373.
- Dinges, Martin, *Stadtarmut in Bordeaux 1525-1675: Alltag-Politik-Mentalitäten*, Bonn, Bouvier Verlag-éd. Röhrscheid, 1988.
- Even, Pascal, *L'assistance et la charité à La Rochelle sous l'Ancien Régime, XVIIe-XVIIIe siècles*, thèse doctorat Paris I, 1986.
- Fairchild, Cissie C., *Poverty and Charity in Aix-en-Provence: 1640-1789*, Baltimore-London, The Johns Hopkins University Press, 1976.
- Faure, Olivier, *Genèse de l'hôpital moderne: les hospices civils de Lyon de 1802 à 1845*, Lyon, Presses universitaires de Lyon et Paris, Ed. du CNRS, 1982, 269 p.
- Fouquet, Yannick, *Pauvreté et assistance au XVIIe siècle: le cas exemplaire de Chambéry*, Chambéry, Société savoisienne d'histoire et d'archéologie, 1986, 149 p.
- Gascon, Richard, "Un grand chapitre d'histoire sociale: les pauvres et la pauvreté d'après J.-P. Gutton", *Cahiers d'histoire* 12, 1972.
- Genette, Jean-Claude, *L'Hôpital de Trevoux: de sa fondation à la Révolution*, Lyon, Association corporative des étudiants en médecine de Lyon, 1978, 105 p.
- Gonthier, Nicole, *Lyon et ses pauvres au Moyen Age: 1350-1600*, Lyon, L'Hermès, 1978.
- Gutton, Jean-Pierre, *L'Etat et la mendicité dans la première moitié du XVIIIe siècle. Auvergne, Beaujolais, Forez, Lyonnais*, St. Etienne, Centre d'Etudes foréziennes, 1973.
- Gutton, J.-P., *La société et les pauvres. L'exemple de la généralité de Lyon (1534-1789)*, Paris, Belles-Lettres, 1971.
- Hatzfeld, Henri, *Du paupérisme à la sécurité sociale, 1850-1940: essai sur les origines de la sécurité sociale en France*, Nancy, presses universitaires de Nancy, 1989.
- Hutton, Olwen H., *The Poor of Eighteenth-Century France 1750-1789*, -, -, 1974.
- Imbert, Jean (sous la dir.), *Histoire des Hôpitaux en France*, (avec la collaboration de Michel Mollat, Jean-Pierre Gutton et al.), Toulouse, Privat, 1982, 559 p.
- Jones, Colin, *Hospitals and social welfare in early Modern France (XVIIe-XIX siècles)*, New York, Routledge, 1988.
- Laplaige, Danielle, *Paris et ses "sans famille": les solutions apportées à l'enfance orpheline et abandonnée du département de la Seine, 1793 à 1869, par la charité privée et l'assistance publique*, Thèse 3e Cycle Hist. Paris VII, 1983.
- Marec, Yannick, "Misère, pauvreté et institutions sociales: l'exemple de Rouen au XIXe siècle", *Cahiers de la recherche sur le travail social* 16, 1989, pp. 105-112.
- Mindock, David Mason, *Poverty and public assistance in Toulouse, France: 1830-1870*, Ann Arbor Mich./London,

Univ. Microfilms International, 1982, VI, 361 p.

Nougaret, Roger, *Hôpitaux, léproseries et bodomies de Rodez: de la grande peste à l'hôpital général (vers 1340-1676)*, Rodez, Ed. Subervie, 1986, 272 p.

Retournard-Léger, Bernadette, *L'assistance à Chaumont (Haute Marne) en Bassigny au XVIIIe siècle*, thèse 3e cycle Hist. Dijon, 1987.

Schwartz, Robert M., *Policing the poor in XVIIIth-century France*, Chapel Hill, Univ. of North Carolina Press, 1988.

Täger, Angela, *Kinderaussetzung und Frauenpolitik: Fürsorge für Mutter und Kind im Frankreich des 19. Jahrhunderts*, Hamburg, Kovac, 1991, 143 p.

Verley, Joseph, *Mendiants et bourgeois à l'hôpital de Vic-en-Bigorre: (1568-1861)*, Tarbes, Société académique des Hautes-Pyrénées, 1985, 317 p.

Vernier, Olivier, *L'assistance privée dans les Alpes-Maritimes au XIX siècle, 1814-1914, bienfaisance et entraide sociale*, thèse Etat Hist. du droit Nice, 1987.

#### V. Allemagne

Abel, Wilhelm, *Massenarmut und Hungerkrisen im vorindustriellen Deutschland*, Göttingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1982 (= 2. Auflage; 1. Auflage: 1977).

Ayass, Wolfgang, *Das Arbeitshaus Breitenau. Bettler, Landstreicher, Prostituierte, Zuhälter und Fürsorgeempfänger in der Korrektions- und Landarmenanstalt Breitenau (1874-1949)*, Kassel, Gesamthochschule Kassel und Verein f. hessische Gesch. und Landeskd., 1992.

Balkenhol, Bernd, *Armut und Arbeitslosigkeit in der Industrialisierung: dargestellt am Beispiel Düsseldorfs 1850-1900*, Düsseldorf, Droste, 1976, 145 p.

Baum, Detlef, *Bürokratie und Sozialpolitik. Zur Geschichte staatlicher Sozialpolitik im Spiegel der älteren deutschen Staatsverwaltungslehre*, Berlin, Duncker & Humblot, 1988.

Blum, P., *Staatliche Armenfürsorge im Herzogtum Nassau 1806-1866*, Wiesbaden, Selbstverlag der Historischen Kommission f. Nassau, 1987, X, 202 p.

Braun, Erich/ Kopitsch, Franklin (Hg.), *Zwangsläufig oder abwendbar? 200 Jahre Hamburgische Allgemeine Armenanstalt*, Hamburg, Verlag Verein für Hamburgische Gesch., 1990, 216 p.

Diessenbacher, H., "Der Armenbesucher: Missionar im eigenen Land", in: Sachsse, C./Tennstedt, F. (Hg.), *Soziale Sicherheit u. soziale Disziplinierung. Beiträge zu einer historischen Theorie der Sozialpolitik*, Frankfurt, 1986, Suhrkamp, pp. 209-244.

Dorn, Ulrike, *Öffentliche Armenpflege in Köln von 1794-1871. Zugleich ein Beitrag zur Geschichte der öffentlichrechtlichen Anstalt*, Köln/Wien, Böhlau, 1990.

Fenner, Joachim, *Durch Arbeit zur Arbeit erzogen. Berufsausbildung in der preussischen Zwangs- und Fürsorgeerziehung 1878-1932*, Kassel, Landeswohlfahrtverband Hessen, 1991, 191 p.

Köllmann, Wolfgang, "Die Anfänge der staatlichen Sozialpolitik in Preussen bis 1869", *Vierteljahrschrift für Sozial- und Wirtschaftsgeschichte* 53, 1966, p. 28 sq.

Matz, Klaus-Jürgen, *Pauperismus und Bevölkerung: die gesetzliche Ehebeschränkungen in den süddeutschen Staaten während des 19. Jahrhunderts*, Stuttgart, Klett-Cotta, 1980.

Peukert, D., *Grenzen der Sozialdisziplinierung. Aufstieg u. Krise der deutschen Jugendfürsorge 1878-1932*, Köln, - , 1986.

## Sources et bibliographies

---

- Preusser, Norbert (Hg.), *Armut und Sozialstaat*, München, AG SPAK Publikationen, 1982-1983, 4 Bde.
- Reiter, Ralf, *Städtische Armenfürsorge im Übergang vom 18. zum 19. Jahrhundert. Sozial-, wirtschafts- u. verwaltungsgeschichtliche Untersuchungen zur Sozialpolitik der Stadt Ravensburg und ihre Einrichtungen 1755-1845*, Konstanz, Hartung-Gorre, 1989, 543 p.
- Sachsse, C./Tennstedt, F., *Fürsorge und Wohlfahrtspflege 1871 bis 1929*, Stuttgart, Kohlhammer, 1988. (*Geschichte der Armenfürsorge in Deutschland vom Stätmittelalter bis zum ersten Weltkrieg, Bd. 2*)
- Schulz, Joachim, *Armut und Sozialhilfe*, Stuttgart/Berlin, W. Kohlhammer, 1989, X, 266 p.
- Stekl, H., "'Labore et fame'-Sozialdisziplinierung in Zucht- u. Arbeitshäusern des 17. u. 18. Jh.", in: Sachsse, C./Tennstedt, F. (Hg.), *Soziale Sicherheit u. soziale Disziplinierung. Beiträge zu einer historischen Theorie der Sozialpolitik*, Frankfurt, Suhrkamp, 1986, pp. 119 sq.
- Stier, Bernhard, *Fürsorge und Disziplinierung im Zeitalter des Absolutismus. Das Pforzheimer Zucht- und Waisenhaus und das badische Sozialpolitik im 18. Jahrhundert*, Sigmaringen, Thorbecke, 1988, 244 p.
- Zachau, Monika, *Zwangsläufig oder abwendbar? Auffassungen von Armut in Hamburg innerhalb der "Hamburgischen Gesellschaft zur Beförderung der Künste und nützlichen Gewerbe" zwischen 1788 und 1840*, Hamburg, Verein f. Hamburgische Gesch., 1988, 79 p.
- VI. Italie, Belgique
- Haesenne-Peremans, Nicole, *La pauvreté dans la région liégeoise à l'aube de la révolution industrielle: un siècle de tension sociale: 1730-1830*, Paris, Belles-Lettres, 1981.
- Lis, C., *Social Change and the Labouring Poor. Antwerp, 1770-1860*, New Haven/London, Yale University Press, 1986, XIII, 237 p.
- Lombardi, Daniela, *Povert  maschile, povert  femminile: l'ospedale dei Mendicanti nella Firenze dei Medici*, Bologna, Il Mulino, 1988, 250 p.
- Lothe, Jeannine, *Paupérisme et bienfaisance   Namur au XIXe siècle: 1815-1914*, Bruxelles, Crédit communal de Belgique, 1978, 455 p.
- Monticone, Alberto ( d.), *La storia dei poveri: pauperismo e assistenza nell'et  moderna*, Roma, Ed. Studium, 1985, XII, 300 p.

## TABLE DES MATIERES

### Introduction

I. Problématique .....	1
A. Bornes chronologiques et conceptualisation .....	1
B. Problématique dérivée (1): de l'Etat coutumier à l'Etat légiférant .....	2
C. Problématique dérivée (2): la régulation et la prise en charge de l'assistance comme tâches de l'Etat .....	3
II. Les sources .....	4
A. Les Manuels du Conseil d'Etat .....	4
B. Les procès-verbaux des séances des Audiences-Générales et du Corps législatif .....	5
C. Les Bulletins du Grand Conseil .....	6
D. Les archives du secteur para-gouvernemental .....	7
III. Les limites du projet .....	7
IV. Etat de la recherche sur l'assistance publique en Suisse (18e-19e siècles) .....	9
Liste des abréviations .....	14

### Chapitre I: Le Conseil d'Etat et l'assistance. Charités, décisions ponctuelles et mesures générales: un paternalisme sans prise sur les réalités coutumières

0. Introduction .....	15
A. Les compétences du Conseil d'Etat et le régime communal .....	15
B. Vue d'ensemble sur le système de l'assistance publique à la fin du premier régime prussien .....	18
C. Les trois modalités a priori possibles de l'action du Conseil d'Etat en matière d'assistance publique .....	20
D. Délimitation du champ de la recherche .....	21
I. Du mandement contre la mendicité à l'échec du projet de Rougemont sur l'assistance publique (1773-1813): nature et contenu des mesures de police du Conseil d'Etat .....	23
A. Histoire du mandement de 1773: une décision de nature circonstancielle .....	24
B. Ordres généraux au sujet de la mendicité et rappel du mandement de 1773 (1773-18??): une réécriture vaine .....	28
C. Régler l'assistance ou interdire la mendicité? L'occasion manquée de 1812-1813 .....	42
D. Conclusion sur les mesures de "haute police" du Conseil d'Etat entre 1773-1813 .....	47
II. Dispositions coutumières et/ou réglementation des charités accordées par le Conseil d'Etat (1773-1814) .....	48
A. La voie hiérarchique: une vaine réitération de quarante ans .....	49
B. Les listes de pauvres et les distributions bisannuelles de secours .....	51
C. Limitation des charités du Conseil aux illégitimes et aux sujets de l'Etat sans communauté: l'arrêt de décembre 1801 .....	53
D. Conclusion: vers la mise en place d'une charité gouvernementale plus efficace et mieux réglée? .....	55

## Table des matières

III. *"Se plaignant de l'insuffisance des secours que lui accorde sa communauté"*: le Conseil d'Etat et les requêtes de communiers insuffisamment assistés. De l'exhortation à la contrainte (1767-1815) 57

- A. Nature des demandes des requérants ..... 58
- B. Traitement des requêtes par le Conseil d'Etat: exhorter ou ordonner? De l'ordre coutumier à une *"sévérité envers les communes"* accrue ..... 60
- C. Conclusion ..... 64

IV. *"Priant le Conseil de lui accorder quelques secours en charité"*. Le Conseil d'Etat comme chambre de charité: vers un système caritatif gouvernemental administrationalisé excluant les communiers 65

- A. Typologie des accords de charités par le Conseil d'Etat ..... 66
- B. Le traitement des requêtes présentées par des communiers: de l'exhortation à l'exclusion ..... 69
- C. Des étrangers mis à la charge de communes. Police des habitants, assistance communale: le début de la question des heimathlosen ..... 75
- D. Conclusion. Le système caritatif gouvernemental: une administration distincte de l'assistance communale ..... 78

V. Conclusion: changements structurels et immobilisme politique ..... 79

## Chapitre II: Le secteur para-gouvernemental: La Société d'Emulation patriotique (1791-181 ) et la Société du Jeudi (1802-1816)

- 1. Constitution et composition de la Société d'émulation patriotique (SEP) (80)
- 2. Constitution et composition de la Société du jeudi (SJ) (1802-1816) (82)

I. L'enquête de la SJ sur les pauvres (1802-1803) ..... 84

- A. Avant l'enquête: l'enracinement circonstanciel des préoccupations de la SJ (maison de travail de la Ville) ..... 84
- B. Le lancement de l'enquête (juillet-octobre 1802) ..... 86
- C. Utilisation des réponses: des propositions *sur le meilleur moyen à adopter pour soulager les pauvres* (projet Sandoz-Rollin) (décembre 1802-1809) ..... 90
- D. Vers une mise en oeuvre des propositions Sandoz-Rollin? Echech des ambitions réformatrices de la SJ (1811-1816) ..... 92
- E. Les leçons d'un échec: objectifs initiaux de la SJ et nouvelles modalités de l'action gouvernementale ..... 95

II. La SEP et l'assistance publique ..... 97

- A. Les concours de 1798-1802 ..... 97
- B. Un non engagement statutaire (1816-1817) ..... 101
- C. Vers un nouvel engagement? Les aliénés, le fonds des régents et l'asile des Bayards (1835) ..... 102

III. La création de la Caisse d'Epargne (1801-1812): ..... 105

- A. Les tentatives de la SEP (1801-1805): l'inertie des autorités de la ville et du Conseil l'Etat. .... 105
- B. La création de la caisse d'épargne par la SJ (1811-1812): une initiative purement privée? 7

IV. La création de la Chambre d'assurance contre les incendies (1797-1810)	111
A. Le concours de la SEP (1796-1798): <i>"pour répondre aux désirs de Notre Gracieux Souverain"</i>	111
B. <i>"(...) provoquer l'adoption dans ce pays d'une mesure générale"</i> . Un projet sans suite de la SJ en 1804.	114
C. La création de la CAI: la SEP s'efface devant la SJ et le Conseil d'Etat reprend le projet à son compte (1809-1810)	114
D. La création de la CAI: une histoire exemplaire	118
V. Le secteur para-gouvernemental: périodisation et modalités d'action	120
A. Eléments de synthèse pour une périodisation des activités de la SJ et de la SEP.	120
B. Modalités d'action et relais gouvernemental: la conjoncture favorable des années 1809-1812 et le cas spécifique de l'assistance publique.	121
C. Démission caritative de la SEP: de l'absence d'une société neuchâteloise d'utilité publique après 1820	122
D. Conclusion générale: la situation à la veille de la période 1815-1848	123
 <b>Chapitre III: le "second régime prussien". Mesures administratives et carences législatives: Du règlement de février 1819 au projet de code pénal de 1845</b>	
I. L'ordonnance de février 1819 relative à l'assistance des pauvres et le projet de loi concernant les pauvres assistés (1817-1826): vers une régulation étatique de l'assistance communale?	124
A. Survivances de l'Ancien Régime: le renouvellement du mandement de 1773 (août 1817-décembre 1817)	125
B. Histoire du règlement de février 1819 et du projet de loi concernant les pauvres assistés (1817-1826): pouvoir administratif et pouvoir législatif au début du "second régime prussien"	127
C. Le contenu des mesures générales proposées et/ou adoptées (1818-1824)	132
D. L'"arrêt relatif à l'assistance des pauvres" du 20 février 1819: une organisation uniforme de l'assistance communale?	134
E. <i>"Indépendamment des mesures administratives prises par le Conseil d'Etat"</i> : histoire et contenu du projet de loi relatif aux pauvres assistés	139
F. <i>"(...) le recours à l'assistance publique entraîne nécessairement la privation d'une partie de la liberté"</i> : les buts du projet de loi relatif aux pauvres assistés	141
G. Conclusion générale	142
II. Décisions ponctuelles du Conseil d'Etat (1823-1837)	144
A. Délimitation du champ de la recherche	144
B. Mesures de police et mesures administratives: l'assistance communale laissée à la discrétion des communes?	144
C. Conclusion	146
III. L'irruption de la question communale: les compétences respectives du Corps législatif et du Conseil d'Etat en matière d'affaires communales	147
A. <i>"Tout ce qui tient à l'existence des communautés (...) appartient exclusivement à l'autorité administrative"</i> : les affaires communales exclues du domaine de compétence du Corps législatif	147
B. La pétition de La Sagne sur les pauvres assistés: <i>"ce n'est pas au pouvoir législatif"</i>	



## Table des matières

à limiter les communes par des mesures générales" (décembre 1834)	148
C. Conclusion	150
IV. De la proposition Huguenin d'un établissement de travail et de correction pour les pauvres (1841-1844) au projet de code pénal de 1845-1846	151
A. Avant la proposition Huguenin: décisions éparses du Conseil relatives à la répression de la mendicité et des désordres des pauvres assistés	151
B. La proposition Huguenin: une maison de travail et de correction " <i>pour la répression des désordres qu'enfantent le paupérisme, l'ivrognerie et la fainéantise</i> " (janvier 1841)	153
C. Accueil mitigé de la proposition Huguenin (janvier 1841): moraliser ou réprimer?	154
D. Le rapport de la commission du Corps législatif (juin 1842): un " <i>projet de loi pour la répression des désordres des pauvres assistés</i> "	155
E. Crimes ou délits? Débat sur la nature des désordres visés par le projet de loi (juin 1843)	158
G. Le projet de code pénal de 1845	160
H. Conclusion	163
V. Conclusion générale: la situation à la veille de 1848	164
<b>Chapitre IV: La République et les pauvres. Vers une législation cantonale de l'assistance communale (1848-1889)</b>	
I. Les lois sur les communes et municipalités. Une prise en considération très tardive de la question de l'assistance communale	166
A. De la Constitution de 1848 à la loi municipale de 1861	167
B. La loi sur les Communes et Municipalités de 1875: première loi organique sur le système communal	169
C. La loi sur les communes de 1888: vers une municipalisation de l'assistance	173
D. Conclusion générale	185
II. La loi sur l'assistance publique et sur la protection de l'enfance malheureuse de mars 1889: " <i>première oeuvre législative</i> " neuchâteloise en matière d'assistance publique	189
A. Le rapport du Conseil d'Etat: pour " <i>une assistance des pauvres plus éclairée, plus efficace, par plus de méthode, de prudence et de contrôle</i> "	189
B. L'organisation de l'assistance publique: pour secourir le vrai besoin et éviter d'étendre le paupérisme	190
C. La protection de l'enfance malheureuse: " <i>cette nombreuse population de mineurs abandonnés ou négligés (...) pépinière des jeunes détenus</i> "	193
D. Conclusion générale	197
III. La maison de travail et de correction du Devens	199
A. Survol du traitement de la question des heimathlosen	199
B. Le peu d'empressement du Conseil d'Etat à mettre en oeuvre l'article 17 de la loi de 1862 (1864-1866)	202
C. Le décret de fondation du Devens (1868)	202
D. Durcissement de la législation et déficits de fonctionnement (1873-1880)	210
E. Conclusion générale	215

## Pauvreté, mendicité et assistance publique...

IV. La loi sur les fondations de février 1876: mise au pas de la bienfaisance privée et compromis politique .....	217
A. De la motion de novembre 1874 à l'adoption de la loi en février 1876 .....	217
B. La réaction de la bienfaisance privée (1877-1878): la mise à exécution de la loi sur les fondations .....	223
C. Conclusion générale: de la question ecclésiastique à l'officialisation des fondations .....	227
V. La fondation de l'orphelinat Borel: premier établissement de bienfaisance cantonal (1869-1879)	229
A. De l'utilisation du legs Borel: le silence du Grand Conseil (1869-1873) .....	229
B. La mise sur pieds de l'orphelinat Borel: six ans de travaux (1873-1879) .....	233
C. Conclusion générale: l'impréparation politique du Grand Conseil .....	243

## **Conclusion**

I. Un dossier maigre: les lois, décrets et règlements relatifs à l'assistance publique entre 1773 et 1889 .....	244
II. De l'Etat coutumier à l'Etat légiférant (1773-1848) .....	244
III. L'accession de l'assistance au statut de préoccupation de l'Etat (1848-1888) .....	245
A. Une législation étonnamment tardive .....	245
B. Corsetage législatif et prise en charge de tâches d'assistance par l'Etat .....	245
IV. Questions en suspens .....	246

<b>Annexes</b> .....	247
----------------------	-----

<b>Sources et bibliographie</b> .....	275
---------------------------------------	-----

## **Sources et bibliographie**

SOURCES .....	275
I. Sources manuscrites .....	275
A. Aux Archives de l'Etat de Neuchâtel .....	275
B. A la Bibliothèque publique et universitaire de Neuchâtel .....	275
II. Sources imprimées et publications à caractère de sources antérieures à 1914 ...	275
BIBLIOGRAPHIE .....	278
I. Domaine neuchâtelois. ....	278
A. Généralités .....	278
B. Articles et ouvrages .....	278
II. Domaine suisse .....	282
A. Suisse .....	282
B. Genève .....	283
C. Vaud .....	285
D. Valais, Jura, Fribourg .....	285
E. Bâle .....	286
F. Zurich .....	287

## Table des matières

G. Berne	287
H. Autres	288
III. Revues, bibliographies, généralités	289
IV. France	291
V. Allemagne	293
VI. Italie, Belgique	294